THE
CANADIAN
INTERNATIONAL
TRADE TRIBUNAL

GRAIN CORN
PUBLIC INTEREST

December 29, 1989

REFERENCE NO. MN-89-002

GRAIN CORN

PUBLIC INTEREST

PRELIMINARY EXAMINATION

OF

CHANGED CIRCUMSTANCES

90-03163/

© Minister of Supply and Services Canada 1990

Cat. No. F42-5/1990

ISBN 0-662-57201-7

Panel Members:	Robert J. Bertrand, Q.C., Presiding Member Sidney A. Fraleigh, Member Kathleen Macmillan, Member
Research Director:	Selik Shainfarber
Research Manager:	Ken Campbell
Senior Research Officers:	Doug Allen Rose Ritcey

Address all communications to:

The Secretary
Canadian International Trade Tribunal
20th Floor
Journal Tower South
365 Laurier Avenue West
Ottawa, Ontario
K1A 0G7

THE CANADIAN INTERNATIONAL TRADE TRIBUNAL

LE TRIBUNAL CANADIEN DU COMMERCE EXTÉRIEUR

December 29, 1989

The Honourable John McDermid
Minister of State
(Privatization and Regulatory Affairs)
House of Commons
Ottawa, Ontario
K1A 0A6

Dear Mr. McDermid:

This is in reply to your letter dated October 20, 1989, concerning the public interest on grain corn. The letter issued a reference, pursuant to section 19 of the *Canadian International Trade Tribunal Act*, which instructed the Canadian International Trade Tribunal (the Tribunal) to conduct "a preliminary examination as to whether any new evidence discloses a reasonable indication of a material change in circumstances from October 1987" when a previous corn public interest report was issued by the then Canadian Import Tribunal. The reference instructed the Tribunal to proceed forthwith with a second public interest inquiry if the results of the preliminary examination satisfied it that this was warranted. The report of the Tribunal with respect to the investigation into changed circumstances was to be provided to you by December 31, 1989.

Pursuant to section 7 of the *Canadian International Trade Tribunal Act*, I appointed Robert J. Bertrand, Q.C., Presiding Member, Sidney A. Fraleigh, Member and Kathleen Macmillan, Member, to conduct the preliminary examination and to report their findings thereon. On behalf of the Tribunal, I am pleased to submit their report for your consideration.

The panel has concluded that, although a number of circumstances affecting corn producers and users have changed since 1987, none of these changes has been sufficiently material to warrant a review of the original public interest finding.

The report also makes several observations on the impact of the countervailing duty on corn markets and concludes that, except during the drought of 1988-89, the duty had little, if any, impact on corn prices. Analysis concluded by the Tribunal indicates that normal crop and market conditions will prevail this year. Moreover, medium term forecasts indicate that normal conditions are likely to continue in the near term.

.../2

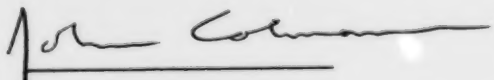
365 Laurier Avenue West
Ottawa, Ontario K1A 0G7
(613) 990-2452 Fax (613) 990-2439

365, avenue Laurier ouest
Ottawa (Ontario) K1A 0G7
(613) 990-2452 Téléc. (613) 990-2439

In current and forecast near-term market circumstances, therefore, the countervailing duty is expected to have little or no effect on prices paid by agricultural and industrial users and by consumers of corn-based products. Accordingly, I commend to you the conclusion of the Tribunal panel that no full public interest inquiry is warranted at this time. I would, however, draw your attention to the panel's suggestion that if (contrary to current forecasts) short supply conditions were to recur in the near term, a reconsideration of the appropriate level of the countervailing duty may be warranted.

Finally, I would like to report that the Tribunal received a number of submissions, including those from the Nova Scotia and New Brunswick Departments of Agriculture, which specifically requested an exemption from the countervailing duty pursuant to the provisions of section 76 of the *Special Import Measures Act*. Such an exemption could be made only if the Tribunal reviewed the original finding of material injury. The Tribunal will consider these requests on their merits and will be rendering its separate decision, on the need for such a review, forthwith.

Yours sincerely,



John Coleman

TABLE OF CONTENTS

	Page
INTRODUCTION	1
SECTION I - CORN MARKET STATISTICS AND ANALYSIS	5
Production, Supply and Disposition	5
Corn Prices	10
Short and Medium Term Outlook	13
Effects of Countervailing Duty	15
Future Effects of Countervailing Duty	16
Regional Effects of Countervailing Duty	17
SECTION II - SUMMARY OF SUBMISSIONS	19
Agricultural Users	19
Industrial Users	21
Governments and Other Interested Parties	21
Corn Growers	23
SECTION III - ANALYSIS OF ISSUES	25
Introduction	25
The Drought	25
Canada - United States Free Trade Agreement and Other Economic Considerations	26
US Countervailing Duty on Pork	27
Additional Observations	28
SECTION IV - CONCLUSION	31
APPENDICES	33

INTRODUCTION

On March 6, 1987, by a majority decision of the panel Members, the Canadian Import Tribunal (CIT) found that the subsidizing of importations into Canada of grain corn in all forms, excluding seed corn, sweet corn and popping corn, originating in or exported from the United States of America, with the exception of such grain corn for consumption in the Province of British Columbia, and yellow and white dent corn, imported by snack food and tortilla manufacturers, for use by them in the manufacture of snack foods and tortillas, had caused, was causing and was likely to cause material injury to the production in Canada of like goods. This decision was rendered subsequent to an investigation by the Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise who determined that imports of grain corn from the United States were benefiting from a subsidy that could be countervailed, and the margin of subsidization was established at US$0.849 per bushel (approximately CAN$1.10).

During the course of the material injury inquiry, the CIT received representations from a number of corn users who claimed that imposition of the duty would not be in the public interest. A subsequent examination of the public interest issues led the CIT, in a report dated October 20, 1987, to advise the Minister of Finance that, in its opinion, the imposition of a countervailing duty on imports of grain corn from the United States in excess of CAN$0.30 per bushel, or the amount of the subsidy, whichever was less, would not be in the public interest.

On February 4, 1988, the Minister of State for Finance announced that the level of the countervailing duty was being reduced to CAN$0.46 per bushel (CAN$18.11 per tonne) and that the government would be asking the Tribunal to reconsider the public interest issue in approximately 18 months.

The Honourable John McDermid, Minister of State (Privatization and Regulatory Affairs), in a letter dated October 20, 1989, issued the following reference to the Canadian International Trade Tribunal (CITT), which replaced the CIT on December 31, 1988:

(a) Firstly, the CITT shall conduct a preliminary examination as to whether any new evidence discloses a reasonable indication of a material change in circumstances from October 1987, that would satisfy the CITT that, in its opinion, a second comprehensive inquiry which would necessitate public hearings, was warranted. After the examination the Tribunal shall provide me with its advice with reasons therefor, in writing, by December 31, 1989.

(b) Secondly, where the CITT is of the opinion that the evidence does disclose such a reasonable indication, the CITT shall immediately commence a comprehensive public inquiry in early 1990 which would include at least the following terms of reference:

    (i) a consideration of any new evidence of any material changes in circumstance from October 1987, the date of the CIT report, to the present,

(ii) the consideration would at least include an evaluation of:

(1) the 1989 crop production statistics compiled by Statistics Canada, and

(2) current and future market conditions.

(iii) a consideration of any new evidence for the purpose of rendering an opinion as to whether the imposition under section 3 of SIMA of the full amount of the countervailing duty on imports of grain corn would not, or might not, be in the public interest.

(c) Thirdly, based upon the evidence considered as a result of the inquiry, the CITT shall report to me by March 31, 1990 on at least the following:

(i) its opinion as to whether the imposition under section 3 of SIMA of the full amount of the countervailing duty on imports of grain corn would not, or might not, be in the public interest,

(ii) a consideration of the most appropriate prospective level for the duty (for example, anywhere within a range from 0 to the full amount permitted under section 3, as a result of the finding made on March 6th, 1987), and,

(iii) a statement of the facts and reasons therefor.

This report is made pursuant to section 19 of the CITT Act which requires the Tribunal to inquire into and report to the Minister on any tariff-related matter, including any matter concerning the international rights or obligations of Canada in connection therewith, that the Minister refers to the Tribunal for inquiry.

A notice of inquiry relating to the preliminary examination was issued on October 25, 1989. The notice was published in the November 4, 1989, issue of the Canada Gazette. Parties having an interest in the inquiry were invited to make written submissions containing relevant facts, opinions and arguments in support of any views pertinent to the examination. Submissions were to be filed no later than November 23, 1989. A public hearing was not scheduled.

A list of the parties who filed submissions with respect to the preliminary examination is contained in Appendix VII of this report. In all, 13 submissions were filed in support of a second comprehensive inquiry respecting the public interest. The parties cover a wide range of interest groups including agricultural feed users, feed manufacturers and industrial users, as well as the Nova Scotia Department of Agriculture and Marketing, the New Brunswick Department of Agriculture and the Government of the United States of America.

Opposed to a second public interest inquiry are the corn growers of Ontario, Quebec, Manitoba and Alberta. In their joint submission, it is argued that there has been no material change in circumstances since October 1987, which would warrant such an inquiry.

The Tribunal, in conducting its research and analysis, made use of a wide range of published data which were drawn largely from the public domain. In addition, the advice of Agriculture Canada officials and an independent consultant (Professor Lawrence Martin, University of Guelph) assisted in clarifying and evaluating various corn market scenarios.

This report is organized into four sections: Section I is an overview of developments in the corn market and an assessment of the impact of the countervailing duty which updates the analysis that was done in the original public interest inquiry; Section II offers a summary of the submissions; Section III describes and evaluates a number of events alleged to be material changes in circumstances; and Section IV presents the Tribunal's conclusions.

SECTION I

CORN MARKET STATISTICS AND ANALYSIS

Production, Supply and Disposition

Table 1 shows Canadian production of corn by province for the past 10 crop years. The average domestic corn harvest over the past 10 years has amounted to approximately 6.3 million tonnes. The 4 years following the imposition of the countervailing duty on corn, in November 1986, have seen a fluctuating pattern of output:

- 1986/87 was a low average year with output of 5.9 million tonnes;
- 1987/88 produced a bumper crop of 7.0 million tonnes, a 10-year high;
- 1988/89 saw drought conditions and a 10-year low crop of 5.4 million tonnes;
- 1989/90 output recovered to an estimated 6.4 million tonnes, slightly above the long-run average.

Overall, the trend in corn production over the past 10 years has been one of modest growth.

The domestic corn market is dominated by Ontario which accounts for 73 percent of the 1989/90 output. Quebec is the second largest producer, representing 25 percent of corn output. With 2 percent of domestic production, Manitoba is the only other province growing significant quantities of corn. Corn output by Nova Scotia and Alberta each amounts to less than 1 percent of domestic production.

Over the past 10 years, corn production in Quebec has nearly doubled, moving the province closer to corn self-sufficiency. There have been steady gains in each of the crop years following the imposition of the countervailing duty on corn, and in 1989/90, production is at a record high of 1.6 million tonnes. Since 1986/87, Quebec's share of domestic output has increased by 6 percentage points. In Ontario, production has been above or near the 10-year average of 4.9 million tonnes in three of the four years since the imposition of the countervailing duty on corn.

TABLE 1

Production of Corn by Province - Canada
(Thousands of Tonnes)

	N.S.	Que.	Ont.	Man.	Alta.	Total
1980/81	-	838.2	4,710.0	190.5	14.5	5,753.2
1981/82	8.9	975.4	5,236.0	431.8	30.5	6,682.6
1982/83	9.4	1,040.0	5,195.0	254.0	23.9	6,522.3
1983/84	10.0	975.0	4,696.0	218.0	31.8	5,930.8
1984/85	10.2	1,290.0	5,207.0	236.0	34.3	6,777.5
1985/86	7.4	1,420.0	5,436.0	76.0	30.5	6,969.9
Corn CVD*						
1986/87	4.2	1,130.0	4,699.0	61.0	17.3	5,911.5
1987/88	6.4	1,410.0	5,461.0	109.0	28.4	7,014.8
1988/89	5.8	1,500.0	3,734.0	104.0	25.4	5,369.2
1989/90(e)	8.4	1,570.0	4,699.0	109.0	14.0	6,400.4
Average 1980/81 to 1989/90	7.9**	1,214.9	4,907.3	178.9	25.1	6,333.2
Standard Deviation	1.9**	242.4	491.3	107.0	7.0	532.5
Rate of Change (Average Annual Percent)	-0.7**	7.2	<-0.1	-6.0	-0.4	1.2

Source: 1980/81 - Canadian Grain Industry Statistical Handbook 86 & 88, Canada
1987/88 Grains Council
1988/89 - Statistics Canada Catalogue 22-002, Field Crop Reporting, Vol. 8
1989/90

(e) Estimate, as of November 30, 1989.

Crop year August 1 - July 31

* Corn countervailing duty
** Statistics calculated from 1981/82 to 1989/90

- -

Table 2 shows areas of corn planted and yields by province for the past 10 crop years. Since 1980/81, increases in domestic corn output have been due to yield improvements more than to increases in corn acreage. Yields for the current crop year are at the second highest level in 10 years. Over the past 4 years, the area of corn planted in Quebec has continued to increase; Ontario acreage remained relatively constant in 1986/87 and in 1987/88, declined to a 10-year low in the drought year and then recovered in the current crop year. The total area of corn planted in Canada has improved from drought year levels, but is still below the 1985/86 level.

TABLE 2

Area and Yield of Corn by Province, Canada
(Thousands of Hectares, Tonnes per Hectare)

	N.S.		Que.		Ont.		Man.		Alta.		Canada	
	Area	Yield	Area	Yield	Area	Yield	Area	Yield	Area	Yield	Area	Yield
1980/81	-	-	154.0	5.44	809.0	5.82	56.7	3.36	2.2	6.59	1,021.9	5.63
1981/82	1.9	4.68	165.4	5.90	878.0	5.96	91.1	4.74	4.5	6.78	1,140.9	5.86
1982/83	2.0	4.70	179.6	5.79	842.0	6.17	80.9	3.14	4.5	5.31	1,109.0	5.88
1983/84	2.0	5.00	182.0	5.36	809.0	5.80	77.0	2.83	4.9	6.49	1,074.3	5.52
1984/85	2.2	4.64	210.0	6.14	858.0	6.07	73.0	3.23	6.1	5.62	1,149.3	5.90
1985/86	2.2	3.36	225.0	6.32	850.0	6.40	40.5	1.88	5.7	5.35	1,123.4	6.20
Corn CVD												
1986/87	2.0	2.10	234.4	4.82	741.0	6.34	13.8	4.42	3.0	5.77	994.2	5.95
1987/88	1.2	5.33	228.0	6.18	745.0	7.33	20.2	5.40	4.9	5.80	993.3	7.02
1988/89	1.0	5.80	240.0	6.25	704.0	5.30	32.4	3.21	4.0	6.35	981.4	5.47
1989/90(e)	1.4	6.00	251.0	6.25	724.0	6.49	34.4	3.17	3.6	3.89	1,014.4	6.31
Average 1980/81 to 1989/90	1.8*	4.62*	206.9	5.85	796.0	6.17	52.0	3.5	4.3	5.80	1,060.2	5.97
Standard Deviation	0.4*	1.15*	32.4	0.47	59.3	0.51	26.0	1.0	1.1	0.81	63.0	0.43
Rate of Change (Average Annual Percent)	-3.7*	3.2*	5.6	1.6	-1.2	1.2	-5.4	-0.6	5.6	-5.7	-0.1	1.3

Source: 1980/81 - 1987/88 - Canadian Grain Industry Statistical Handbook 86 & 88, Canada Grains Council
1988/89 - 1989/90 - Statistics Canada Catalogue 22-002, Field Crop Reporting Series, Vol. 8

(e) Estimate, as of November 30, 1989.

*Statistics calculated from 1981/82 to 1989/90.

- -

Table 3 provides details of corn supply and disposition in Canada over the past 10 years. Domestic corn consumption has remained relatively stable during the past decade, experiencing a very modest upward trend. On average, total domestic production has accounted for 97 percent of domestic consumption since 1980. Because production has fluctuated from year to year, imports have varied considerably to meet a relatively steady demand for corn. During the bumper crop of 1987/88, exports rose significantly in the face, evidently, of excess domestic supply. In the years 1986/87 and 1988/89, imports increased. Part of this increase was due to domestic shortfall. However, in 1988/89, other factors may also have influenced these increases, including the switching of corn purchases from Canadian to US sources by Casco, a large industrial corn user, to take advantage of certain duty drawback provisions for which it was eligible.

Corn stocks have also been subject to relatively minor variations, and even in the drought year of 1988/89, there was not a major stock drawdown. The volume of ending stocks as a percentage of total utilization is sometimes used as a measure of total supply and demand balances, with substantial increases over time implying a build-up in stocks. As shown in Table 3, this measure has hardly fluctuated since the beginning of the 1980s, and over the past four years has averaged close to 17 percent.

Corn is a relatively minor cash crop for Canada as a whole with total receipts not exceeding 5.6 percent of all crop cash receipts on average in the past three and one half years. However, as shown in Table 4, corn is an important cash crop for Ontario and Quebec.

TABLE 3

Corn Supply and Disposition - Canada
(thousands of tonnes)

	Aug. 1 Stocks	Production	Imports	Total Supplies	Exports	Human Food Industrial Use	Seed	Feed, Waste Dockage	Domestic Consumption	Total Utilization	Production/ Domestic Consumption %	July 31 Carryover	End Stock/ Utilization %
1980/81	1,386	5,753	1,364	8,503	1,056	1,048	27	5,098	6,173	7,229	93	1,274	18
1981/82	1,274	6,683	822	8,769	1,286	1,047	26	5,235	6,308	7,594	106	1,185	16
1982/83	1,185	6,522	759	8,457	511	999	25	5,364	6,388	6,899	102	1,567	23
1983/84	1,567	5,930	226	7,723	429	1,192	26	5,072	6,290	6,719	94	1,005	15
1984/85	1,005	6,778	612	8,395	570	1,146	27	5,272	6,445	7,015	105	1,381	20
1985/86	1,381	6,970	416	8,767	653	1,237	24	5,427	6,688	7,341	104	1,425	19
Corn CVD													
1986/87	1,425	5,912	642	8,006	143	1,181	23	5,438	6,642	6,785	89	1,194	18
1987/88	1,194	7,015	219	8,428	409	1,240	22	5,516	6,778	7,187	103	1,242	17
1988/89	1,242	5,369	988	7,599	29	1,310	23	5,230	6,563	6,592	81	1,008	15
1989/90(e)	998	6,400	420	7,818	100	N/A	N/A	N/A	6,568	6,668	97	1,150	17
Average 1980/81 to 1989/90	1,266	6,333	647	8,247	519	1,156*	25*	5,295*	6,484	7,003	97	1,243	18
Standard Deviation	172	533	338	405	384	99*	2	145*	185*	311	8	169	2
Rate of Change (Average Annual Percent)	-4	1	-12	-1	-23	3*	-2*	<1*	1	-1	<1	-1	-1

Source: 1980/81 - 1987/88 Canadian Grain Industry Statistical Handbook 86 & 88 Canada Grains Council
1988/89 - Statistics Canada Catalogue 22-007, Cereals and Oil Seeds Review, Vol. 9
1989/90 - Agriculture Canada, Grains and Oil Seeds Branch

(e) Estimate, as of November 30, 1989

Crop year - August 1 - July 31

* Statistics calculated from 1980/81 to 1988/89

TABLE 4

**Corn Farm Cash Receipts*
(thousands of dollars)**

Calendar year	Quebec	Ontario	Manitoba	Total
1986	126,088	305,939	7029	439,054
	(25.3)	(15.3)	(0.5)	(4.8)
1987	95,955	309,302	5938	411,195
	(19.5)	(17.4)	(0.5)	(4.7)
1988	143,886	340,913	9729	494,528
	(26.9)	(17.5)	(1.0)	(5.6)
Jan. - June 1989	82,989	127,322	5,255	215,566
	(24.9)	(17.0)	(1.2)	(5.2)

Source: 1986 Statistics Canada 22-001 Farm Cash Receipts Vol. 48, No. 4
1987, 1988 Statistics Canada 22-001 Farm Cash Receipts, Vol. 49, No. 4
Jan.-June 1989 Statistics Canada 22-001 Farm Cash Receipts, Vol. 50, No. 2

(Corn receipts as a percentage of total crop cash receipts in brackets.)

* Cash receipts include returns from all sales except those associated with direct inter-farm transfers within a province.

- -

In Quebec, corn represented an average of 24 percent of total crop cash receipts from 1986 to 1988, while for Ontario the figure for the same period was 17 percent. Corn cash receipts showed strong gains in Quebec, but only modest improvements in Ontario in the year of the drought. It may be noted that Quebec escaped the major effects of the drought and, hence, would have been able to derive benefits from the higher corn prices which ensued, which were not available to the same extent in Ontario.

Historically, the majority of corn has been used on the farm of production or has been sold directly farm to farm, with half of the harvest being disposed of or marketed from October to December, and only 10 percent or so being sold during June, July and August. The available information does not suggest that this pattern has changed significantly in the years following the imposition of the countervailing duty.

Corn Prices

The United States is the largest corn producer in the world with production averaging more than 30 times Canada's production. As a result, Canadian corn prices are influenced to a very great degree by conditions in the United States. As well, because of Canada's relatively small share of world trade in corn (which averages 50-70 million tonnes per year - see Appendix I*), Canada is a price taker in world corn export markets. Table 5 contains annual average Canadian and US

* Appendix 1 provides world and US corn supply and disposition from 1982/83 to 1989/90. The data clearly indicate the extent of US domination of world corn markets, as it accounts for 41 percent of production, 30 percent of consumption, 76 percent of exports and 57 percents of corn stocks.

corn prices for the past 10 crop years. Figure 1 provides a more detailed graphical representation of the underlying price relationship from 1982/83 to the present.

TABLE 5

Canada and United States Corn Prices
(Current Canadian dollars per tonne)

	1980/81	1981/82	1982/83	1983/84	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90 ytd[1]
Canada	152	115	117	160	139	115	87	92	140	119
	-	(-24)	(2)	(37)	(-13)	(-17)	(-24)	(6)	(52)	(-15)
United States	158	125	140	167	142	128	86	104	127	110
	-	(-21)	(12)	(19)	(-15)	(-10)	(-32)	(21)	(22)	(-13)

Source: Agriculture Canada, Market Commentary and other forecasts.

(1) ytd - to the end of November 1989.

(Percentage change from previous year in brackets.)

Canadian prices are annual average Chatham elevator prices; the crop year is August 1 to July 31.

United States prices are annual average Chicago prices converted at prevailing exchange rates; the crop year is October 1 to September 31 for 1980/81 to 1984/85 and September 1 to August 31 thereafter.

- -

Table 5 and Figure I confirm the fact that Canadian corn prices historically have tracked US prices and that, even after the imposition of the countervailing duty, they continue to rise and fall in correlation with US prices. Canadian and US prices both reached 10-year lows between 1986/87 and 1987/88. Although prices rose dramatically during the year of the drought, 1988/89, they were not abnormally high even by recent historical standards. In the months since the beginning of the current crop year, Canadian and US prices have fallen to the depressed levels which prevailed in 1985/86.

Corn prices at various locations in Canada are usually viewed relative to the nearby futures* price set at the Chicago Board of Trade. The difference between the local price and the Chicago price is referred to as the "basis." Canadian prices and hence the basis are influenced by the Chicago price, local supply and demand conditions, transportation costs, the prevailing Canada-US exchange rate and the level of import duties, including the countervailing duty on corn.

Exchange rate movements have had a significant effect on Canadian corn prices since 1987. From an average of US$0.75 in 1987, the Canadian dollar has strengthened to a current value of US$0.86, an increase of 15 percent. If the 1987 exchange rate had remained constant, the current Chicago corn price, expressed in Canadian dollars, would now be $128 per tonne instead of the mid-December 1989 price of $111 per tonne. The Canadian price of corn would be substantially higher today if exchange rates had remained at 1987 levels.

* This refers to corn contracts for future months delivery that are traded on the Chicago Board of Trade commodities market.

CHICAGO CASH VS CHATHAM TRACK PRICES

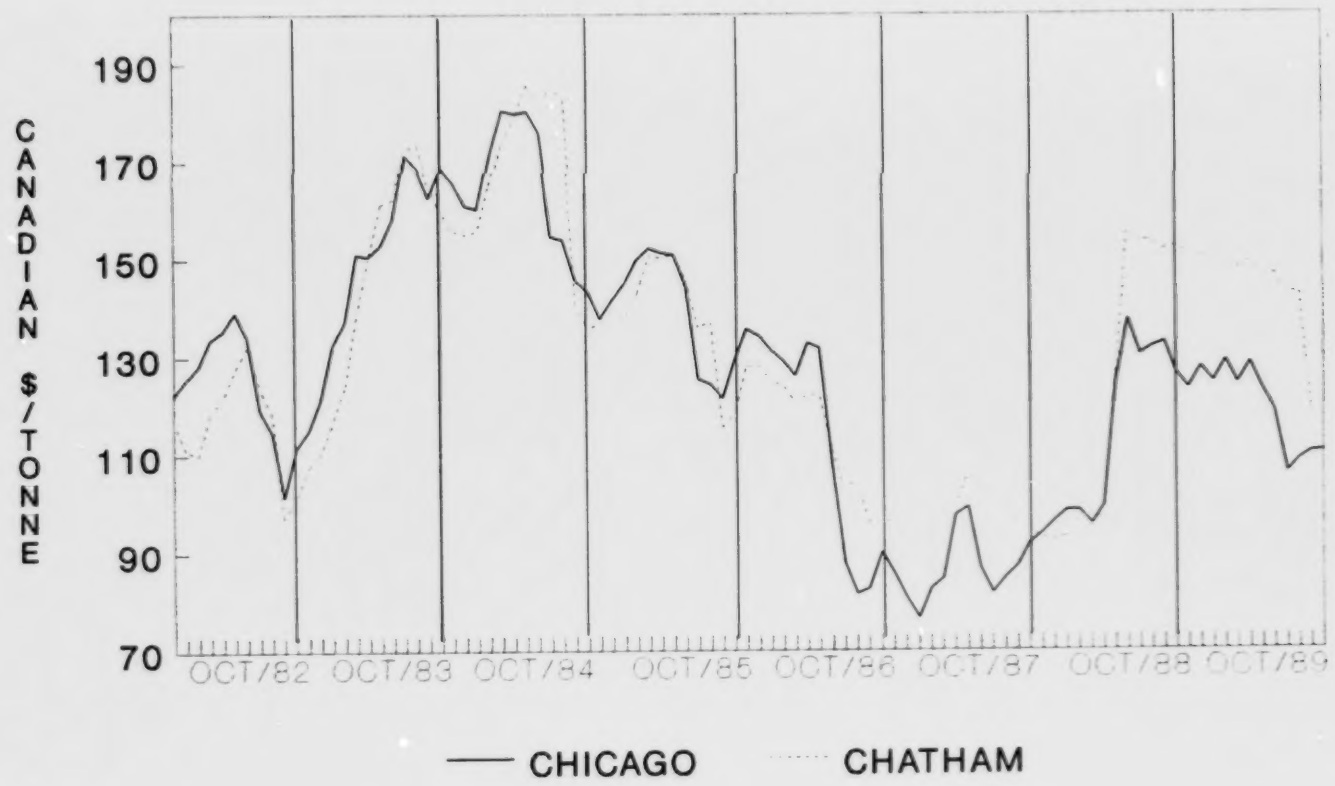


FIGURE I

Source: Agriculture Canada

Figure II shows the movement of the basis in Canadian dollars from 1982/1983 to the present. In most of the earlier years, the basis first went into a negative position at the beginning of each crop year as Canadian corn moved into export markets, then became positive in the succeeding summer months as domestic supplies dwindled. It indicates that both the initial imposition of the countervailing duty in 1986/87 and the drought year interrupted this cyclical pattern.

Short and Medium Term Outlook

Canada

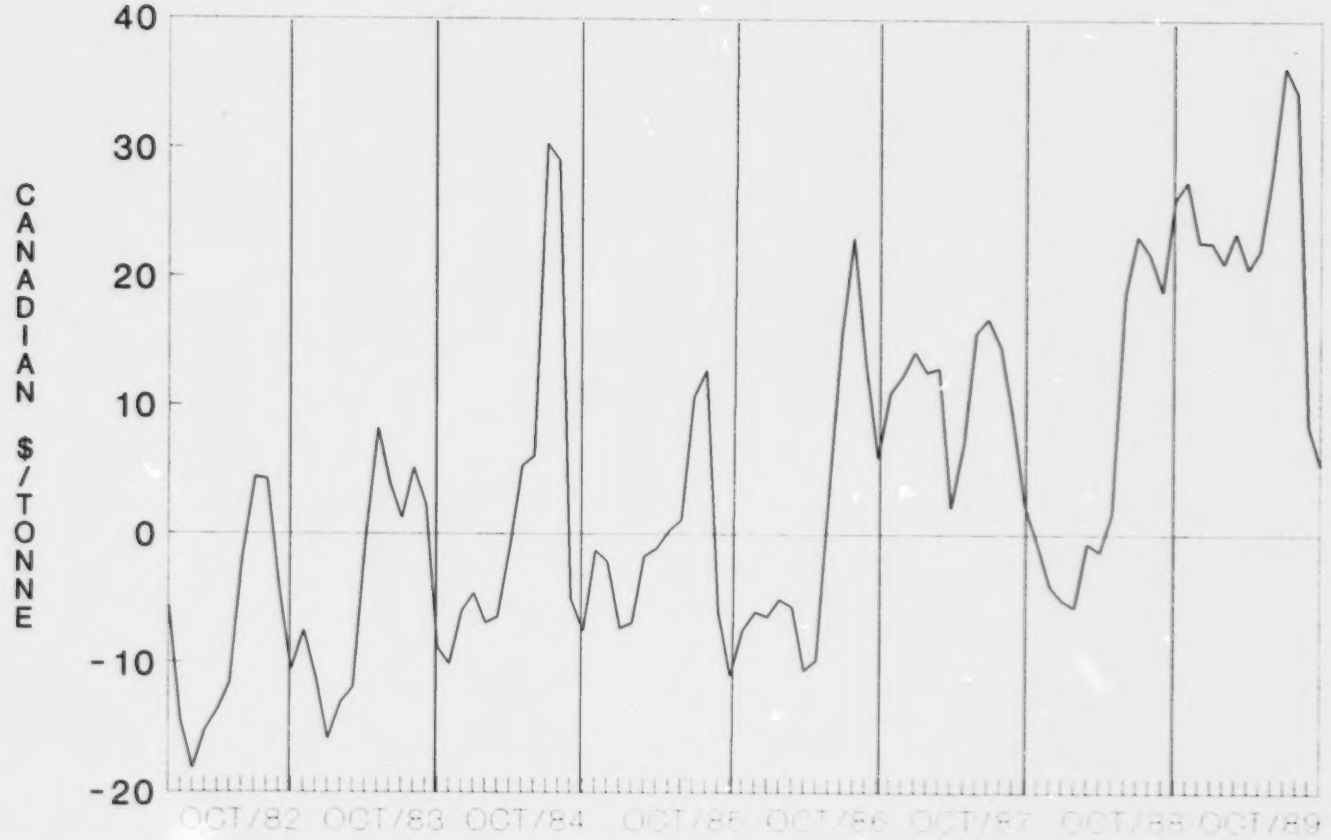
Agriculture Canada forecasts that, in the 1990/91 crop year, production could decline slightly from 6.4 million tonnes in 1989/90 to 6.2 million tonnes and corn prices could decrease from a range of $110-$125 per tonne to $105-$120 per tonne (Market Commentary, December 1989). Over the medium-term, production and end-stocks will continue to increase from 1990/91 through 1994/95, while prices are expected to trend downward.

International

According to Agriculture Canada, the medium-term outlook for world coarse grain markets, including corn, is a return to more normal conditions following the high stock conditions of the mid-1980s and the drought of 1988 (Medium Term Outlook, July 1989). World demand for coarse grains is expected to grow at a steady 1.5 percent annually over the next few years. In line with domestic predictions, the Grains and Oil Seeds Branch of Agriculture Canada has recently forecast that there would be continued downward pressure on both US and world corn prices through to 1994/95.

In 1990, the US Congress is expected to approve a new five-year program for agriculture. The new legislation, which will set out government agricultural policies through the first half of the decade, is not expected to differ significantly from the 1985 Farm Bill. Consequently, policies which led to the subsidization of grain corn in the mid-1980s are likely to continue into the 1990s. Revenue Canada has advised the Tribunal that, with no change in policy, declining US corn prices would result in substantial deficiency payments and, hence, continued significant amounts of subsidies that could be countervailed (see Appendix II).

CORN BASIS CHATHAM - CHICAGO



Source: Agriculture Canada

FIGURE II

Effects of Countervailing Duty

In assessing the impact of the imposition of the countervailing duty on corn on prices, it is important, first, to consider how prices are determined generally. According to corn market experts, corn prices in Eastern Canada are determined under three basic market conditions.

(i) Corn Surplus

This condition occurs when a good Ontario crop exceeds both provincial needs and requirements in Quebec and the Atlantic provinces, leaving Eastern Canada as a whole in a surplus position. These conditions place Eastern Canada in an export pricing mode under which Ontario corn prices reflect prevailing prices in world export markets. In these market conditions, import duties, including the countervailing duty on corn, would not have any effect on Canadian corn prices.

(ii) Corn Deficit

The second basic market condition occurs when a poor Ontario crop leaves both Ontario and the rest of Eastern Canada in a deficit situation and substantial US imports are required to meet demand. Under these circumstances, Ontario and Canadian corn prices reflect landed, duty-paid US corn prices and the countervailing duty would tend to have its maximum average impact. Depending on relative prices and market conditions, the availability of substitute Western feed grains may constrain the rise in domestic corn prices.

(iii) Balanced Corn Supply/Demand

Finally, there is the market condition in which Ontario production is surplus to Ontario needs, but Eastern Canada as a whole is in neither a strong surplus nor deficit corn position. In these circumstances, the landed price of US corn will have only a partial influence on domestic prices because of the availability of excess Ontario corn and possibly Western feed grains. It follows that, under these conditions, the countervailing duty on corn would tend to have only a partial impact.

Information on changes in the corn basis was submitted to the Tribunal by Casco, a major industrial corn user (Appendix III) and by the corn growers' associations (Appendix IV). Similar information was obtained by the Tribunal from Agriculture Canada and an independent expert (Appendices V and VI, respectively). Analysis of this information shows a striking consistency in the apparent effects of the countervailing duty as derived from the material provided by each source: namely, a modest average impact in 1986/87 (about $0.10 to $0.20 per bushel), no discernable impact in 1987/88, and a large average impact in 1988/89 (about $0.40 to $0.50 per bushel).

By superimposing these estimated effects on the actual market conditions which prevailed in each of the three post-countervailing duty years, one observes that, in each case, the magnitude of the apparent effect corresponds qualitatively to what was predicted by the pricing model. Specifically, in 1986/87, market

conditions resembled the Balanced Corn Supply/Demand case and the average impact of the countervailing duty on domestic prices was modest as would be expected. In the report on the 1987 public interest inquiry, it was noted that corn supplies appeared to have been held off the market during the first half of the 1986/87 crop year due to uncertainties associated with the introduction of the countervailing duty and related expectations about future prices. If this were true, the apparent effect of the countervailing duty would tend to be overstated from what it might otherwise have been under the given crop conditions, i.e., it would otherwise have been on the low side of the observed $0.10 per bushel to $0.20 per bushel range.

In 1987/88, market conditions reflected the Corn Surplus case and, as predicted, the countervailing duty had no apparent average impact on prices.

The drought of 1988/89 saw Eastern Canada in the position described by the Corn Deficit case. As indicated by the corn pricing model, the countervailing duty had a very large apparent impact on prices. The potential price constraining effect of substitute Western feed grains was evidently not present as the drought affected the West as well and increased the prices of these grains.

The above analysis describes apparent average annual effects of the countervailing duty. The Tribunal recognizes that seasonal and local supply conditions may cause variation from the average effects. For example, it is possible that during the summer months of a Corn Surplus market, such as occurred in 1987/88, imports might have had to be brought in to meet certain local needs and the countervailing duty could have had some effect. However, because a proportionally lower amount of corn is marketed in the summer months, the average annual effect on users of the countervailing duty would have remained correspondingly low.

Finally, it is worth noting that a number of econometric studies designed to estimate the long-run impact of the countervailing duty on corn were undertaken in connection with the public interest inquiry in 1987. These studies predicted a countervailing effect ranging from $0.05 per bushel to $0.20 per bushel, assuming normal crop conditions. Recent empirical evidence on the apparent effects of the countervailing duty tends to confirm these earlier estimates.

Future Effects of Countervailing Duty

Final crop estimates for 1989/90 indicate ample corn supplies will be available in Eastern Canada. This year's 6.4 million tonne corn harvest lies between the 5.9 million tonnes harvested in 1986/87 (a "Balanced" year) and the 7.0 million tonnes harvested in 1987/88 (a "Surplus" year). In terms of the analytical model described above, this crop, therefore, would be situated somewhere between the Balanced Corn Supply/Demand case and the Corn Surplus case. Using the model as a predictive tool, such conditions would suggest relatively modest countervailing duty effects over the coming year. In fact, actual prices and spreads (i.e., the basis) already have declined significantly from drought levels.

Medium-term agricultural crop forecasts indicate slow, continued growth in total domestic production, assuming normal climatic conditions. As noted earlier, the outlook in international markets is for no substantial change in US agricultural policies, continued high levels of US production and soft US and world prices. In the face of these domestic and international market conditions, the analytical model would suggest that the average impact of the countervailing duty on corn is likely to continue to be minimal in the future.

Regional Effects of Countervailing Duty

The Tribunal has attempted to determine whether the effects of the countervailing duty on corn have been greater in the Atlantic provinces and the Prairie provinces than in central Canada. As far as the Atlantic provinces are concerned, Agriculture Canada and the Tribunal's independent expert have indicated that corn prices in this region have historically equalled Southern Ontario prices, plus shipping costs less feed freight assistance subsidies. Therefore, to the extent that the countervailing duty on corn affects prices in southern Ontario, prices in the Atlantic provinces should be similarly affected. There is no information which indicates that this is not, in fact, what occurred.

The situation in the Prairie provinces is somewhat different, as high freight costs normally prevent Ontario corn from entering this market. The Prairies are deficient in corn production, and shortfalls are usually made up with imports from the United States, although the amount of corn consumed is quite small by Eastern Canadian standards. Indeed, feed mixes reflect a high proportion of alternate grains compared to Eastern Canada. Given the prevailing corn trade flows, Western corn prices tend to be based on prices in nearby US markets subject to the constraining influence of normally plentiful substitute feed grains. Although market conditions might result in the countervailing duty on corn having a different effect on Western corn prices than on southern Ontario prices, the available information does not indicate that this has occurred.

SECTION II

SUMMARY OF SUBMISSIONS

Agricultural Users

The Canadian Pork Council, a national federation of provincial hog producer marketing organizations, claims that the imposition of a countervailing duty by the United States, on September 13, 1989, on fresh, chilled or frozen pork from Canada is a change in circumstances sufficient to warrant a second public interest inquiry. The Council notes that 90 percent of the countervailing duty on pork is made up of stabilization payments, of which the cost of feed is an important element. Any factor, such as the countervailing duty on corn, which increases feed costs and leads to increased stabilization payments, also serves to increase the potential countervailing duty on pork. Moreover, given the importance of returns from sales of pork into the United States and the influence of the United States on Canadian hog prices, any increase in the countervailing duty on pork has a negative influence on Canadian hog market returns, which increases stabilization payments and thus increases potential countervailing duty assessments on pork by the United States.

Manitoba Pork, the sole marketing agency for hogs in Manitoba, and representing some 3,000 hog producers, states that whereas Manitoba corn consumption exceeds 6.6 million bushels annually, production in the province in 1988/89 was only 4.01 million bushels. In view of the fact that Manitoba is deficient in corn, imports at reasonable market prices are of utmost importance. Any influence which creates an artificially high price for imports will have a detrimental effect upon the Manitoba farming community. The agency alleges that the countervailing duty on corn has distorted domestic prices from a true international cash price, thus uncoupling the Canadian cash corn market from the Chicago futures trade. As a result, Canadian cash corn prices have become more variable and more erratic.

The agency submits that Manitoba hog and pork producers find it increasingly difficult to compete with US producers because of the countervailing duty on corn, Wheat Board regulations which restrict access to cheaper feed and, now, the application of a countervailing duty on pork shipments to the United States. Moreover, the agency claims that the drought in the 1988/89 crop year disproportionately disadvantaged Manitoba producers, as US imports of corn into Manitoba increased at a rate some three times greater than in Ontario.

The Canadian Feed Industry Association, Atlantic Division (CFIA Atlantic), which represents the majority of commercial feed manufacturers in the region, submits that the countervailing duty on the corn moving into the Atlantic region has increased their commercial feeder costs by an average of $1,700 per feeder, whereas Ontario corn growers have benefited by only $75 each, thus creating an inequitable cost/benefit balance to the disadvantage of Atlantic livestock producers.

The Association also expresses concern with respect to decreasing benefits available from the Feed Freight Assistance Program in Atlantic Canada, which it claims now offset actual freight costs by some 25 percent, down from 90 percent in 1970. Moreover, the Association claims that the discontinuance of the "At and East" subsidy (which offset the costs of Western rail grain shipments for export through Atlantic ports) has had severe ramifications for the Halifax and Saint John grain elevators and has resulted in increases in storage, off-loading and wharfage charges in Halifax. These cost increases for water shipments provide room for competitive increases in rail freight rates, and consequently could adversely affect the profitability of Atlantic livestock producers.

The CFIA, Manitoba Division, claims that there have been a number of material changes in circumstances since 1987 which warrant a second public interest inquiry. These changes include the ongoing corn deficiency in Manitoba and the other Prairie provinces, the drought in the prairies which may intensify in 1990, the loss of comparative advantage in livestock and poultry production caused by the countervailing duty on corn which resulted in inflated feed grain prices, the hardships caused to Manitoba's livestock and poultry producers, the inflation in consumer prices for meat and dairy products caused by the countervailing duty on corn and the lack of significant benefit to Ontario corn producers from the application of the countervailing duty.

In a joint submission filed by the *Association canadienne des industries de l'alimentation animale, section Québec, Association professionnelle des meuniers du Québec, Association des centres de grains régionaux du Québec* and the *Association des négociants en céréales du Québec,* a second public interest inquiry is requested. They submit that an evaluation of US market factors will reveal that corn subsidy levels have declined since 1987.

The associations recommend the elimination of the countervailing duty on corn because of its impact on the US countervailing duty on Canadian shipments of pork, for the reasons outlined above.

In addition, the associations submit that the closing of a major Canadian industrial corn user, St. Lawrence Starch Company Limited, because of the countervailing duty on corn, and the resultant loss of 230 jobs, is a further change in circumstances which warrants a new inquiry.

The Atlantic Grains Council has taken a neutral position with respect to a further public interest inquiry. While expressing their concern that reduction or removal of the countervailing duty on corn could materially affect their returns, the Council also recognizes that the potential damage to the Nova Scotia livestock feeding sector is greater than the benefits to corn producers.

Shaw Milling Ltd., a small family-owned feed business located in Sault Ste Marie, requests the removal of the countervailing duty on US corn. The company claims that the countervailing duty unfairly and unnecessarily prevents them from doing what they had always done, namely, purchasing US corn from nearby Michigan and Wisconsin because of the transportation cost advantages.

Industrial Users

Casco Inc., Canada's largest industrial corn user with annual sales of some $200 million, submits that there have been a number of significant changes to the economic environment which warrant a second public interest inquiry. Included in these changes is the recent decision of St. Lawrence Starch to cease domestic production which will result in the loss of 230 jobs and a reduction in the domestic market demand for corn of some 127,000 tonnes per annum. The closure of the St. Lawrence plant is said to be the direct result of the processor's inability to remain competitive in the face of the continued existence of the countervailing duty. According to Casco, this situation is contrary to the public interest and to the government's stated support for value-added production in the agri-food industry.

Casco also submits that the signing of the Free Trade Agreement, which will see duties declining on products manufactured in the United States which compete with their products, will lead to a reduction in Casco's competitiveness and market share, resulting in higher costs of production and lower economies of scale. The countervailing duty has added to the cost of doing business in Canada and, coupled with the uncertainty caused by this duty, is perceived as a risk to Casco's competitiveness and a negative factor influencing future investment decisions in their Canadian operations.

Further, it is Casco's position that the benefits accruing to Canadian corn growers from the countervailing duty are small. More specifically, in times of high corn production, the effect of the countervailing duty was minimal and, under drought conditions, when the full effect of the $0.46 per bushel duty was in place, the Canadian corn farmer benefited to only a small degree because of a lack of supply. However, the industrial corn users, compared with their US competitors, paid a huge cost penalty because they had no choice but to import their corn requirements.

The Association of Canadian Distillers, although opposed to the countervailing duty, states that it will not participate in future public interest hearings. The association acknowledges that most of its members are heavily involved in exports, which reduces the impact of the countervailing duty due to the availability of duty drawback. However, they are concerned that certain provisions under the Free Trade Agreement which will take effect in the mid-1990s may dilute the availability of drawback.

Governments and Other Interested Parties

In a joint submission, the Nova Scotia Federation of Agriculture and the Nova Scotia Department of Agriculture and Marketing argue that the competitive position of agriculture in Nova Scotia has eroded with respect to feed grain costs and that this has had serious economic consequences, including the loss of more than a third of the province's hog farming operations since 1981. The Federation and the Department allege that feed cost problems in the region are almost entirely traceable to national programs and policies, especially those pertaining to the Feed Freight Assistance Program whose benefit to the Maritimes has been allowed to erode for some years. Other national policy-induced problems include the regular duties on corn imports, the restrictions on the importation of Argentinean corn and

Brazilian soymeal, as well as the restrictions on importations of wheat, oats and barley and the prohibition on the use of foreign shipping for the movement of Canadian grains. The countervailing duty on corn is but one more problem to be added to this list.

The negative ramifications of the countervailing duty are claimed to be magnified by the fact that, over the past several years, large freight rate increases have occurred in the Maritimes with no corresponding adjustment to assistance rates pursuant to the Feed Freight Assistance Program. Moreover, the federal government's termination of the "At and East" program in the last federal budget has jeopardized the viability of the Halifax grain elevator and has reduced the volume of grain moved by water and has effectively reduced transportation options.

The Federation and the Department submit that the countervailing duty has resulted in a benefit/cost imbalance to the detriment of Nova Scotia livestock producers by having increased feed costs by $2.25 million from August 1988 to October 1989. Most of the increased feed cost was incurred by commercial livestock and poultry producers at an average per farm cost of $2,250. By comparison, the 22,000 grain growers in Ontario gained only $62 per grower through the application of the duty on Nova Scotia purchases of corn.

The New Brunswick Department of Agriculture submits that New Brunswick livestock producers use some 65,000 tonnes of corn annually and, therefore, at the current countervailing rate of $18 per tonne, the producer's feed bill has increased by over $1 million. These costs are especially difficult to bear at a time when transportation costs have been increasing and the effective assistance rates under the Feed Freight Assistance Program have been declining. These subsidies now account for only 21 percent of transportation costs, a decline from the 90 percent level which prevailed in the early 1970s.

The problems associated with the *Canada Shipping Act* (which restricts access to foreign vessels to move grain and which results, it is claimed, in higher transportation costs), the demise of the "At and East" program and its adverse effects on the Saint John terminal activities and the Wheat Board restrictions on wheat and barley imports are all noted as factors reducing the cost competitiveness of New Brunswick livestock producers.

The Government of the United States requests that a second public interest inquiry be undertaken and notes that market conditions have changed substantially since 1987. World corn stocks have fallen significantly over the past two years and are expected to fall even further during the current crop year. The US Government claims that the US Farm Bill target support prices for corn have declined while market prices have increased and that, as a result, deficiency payments have fallen from US$1.11 per bushel in 1986/87 to US$0.36 per bushel in 1988/89. Consequently, at the present countervailing rates, Canadian users of imported corn are paying a premium in excess of any subsidy obtained by US producers through deficiency payments.

The North Dakota Corn Growers Association requests a second public interest inquiry on the grounds that several changes have occurred in the market since 1987. The Association claims that the food industry in Canada requires

imports to satisfy its demands and that world corn price increases and the countervailing duty cause undue harm to the Canadian food processing industry. The Association also argues that US subsidies in the form of deficiency payments have been reduced from US$1.09 per bushel in 1987 to US$0.36 per bushel in 1988.

Corn Growers

The Ontario Corn Producers Association, *La Fédération des producteurs de cultures commerciales du Québec*, The Manitoba Corn Growers' Association and Bow Island Corn Marketing Limited (Alberta), the producer organizations which account for virtually all commercial grain corn production in Canada, submit that there has been no material change in circumstances since October 1987, which would necessitate a second comprehensive public interest inquiry.

The corn growers claim that there have been no substantive changes in US Farm Bill subsidies and that the next Farm Bill in 1990 will simply extend the current legislation. While recognizing that US target support prices have declined slightly for the 1989 crop, the corn growers claim that the loan rate has been reduced even further and that the land set aside requirement has also been lowered. Consequently, the net effect of these changes is that subsidies are continuing at levels which would cause serious injury to domestic producers unless offset by the continuing imposition of the countervailing duty.

The corn growers submit that the drought conditions which affected the 1988/89 crop, considered by climatologists to have been the worst since 1934, were abnormal. As well, the potential effects of a drought were recognized in the Tribunal's 1987 report. In the growers' view, the drought situation has now worked its way through the supply line. Production and yield levels in the 1989/90 crop year will see a return to more traditional levels with corn prices falling once again. Domestic corn supply is expected to be adequate to meet market needs in both the current crop year and in the 1990/91 crop year.

The corn growers believe that livestock producers' concerns do not reflect a change in circumstances. Producers who grow their own corn for on-farm feeding and those who purchase corn for supply-managed livestock production, such as dairy and poultry producers, are relatively unaffected by the market price of corn. As well, the impact of corn prices on beef producers is generally marginal due to their low usage of corn, and, where corn is used as feed, the cost of purchased grain is used in calculating tripartite support payments. Similarly, although corn is a common feed ingredient for pork production, the hog/pork industry has been the recipient of major stabilization support payments.

In response to concerns expressed by parties in Atlantic Canada, the growers note that the price of corn in Atlantic Canada is generally equal to the southwestern Ontario price plus shipping costs, minus feed freight assistance subsidies. To the extent that the countervailing duty affects grain corn prices in southwestern Ontario, it will affect corn prices in Atlantic Canada by the same absolute amount. In other words, Atlantic Canada is not bearing any disproportionate costs due to the countervailing duty.

The growers note that there are feed grain producers in Prince Edward Island and Nova Scotia who have also received benefits from the countervailing duty and that the stimulation of grain production, which has been assisted by a number of federal government programs, has been an objective of Atlantic Canada's for many years. Similarly, there has been a major increase in grain corn production in Quebec over the past decade which has decreased the province's dependency on imported corn. Moreover, although corn represents only a small part of the western Canadian feed grain economy, corn acreage has also increased in the Prairie provinces over the past three years.

Finally, in addressing the industrial corn users' concerns, the growers suggest that Casco's profits have improved substantially, given the current high world prices for sugar and the relatively low domestic corn prices. They also note that corn users such as Casco, who export a significant percentage of their products, are eligible for duty drawback corresponding to their exports.

With respect to the claim by St. Lawrence Starch that they are ceasing Canadian production because of the countervailing duty, the growers suggest that there may well be other factors which have led to the decision to close. The growers note that neither St. Lawrence Starch nor the other industrial corn users were prepared to open their books to the Tribunal in 1987.

SECTION III

ANALYSIS OF ISSUES

Introduction

The terms of reference establish a two-step process for this inquiry. In the first step, the Tribunal is directed to gather "new evidence" on whether "there is a reasonable indication of a material change in circumstances from October 1987" (when the last corn public interest inquiry was completed by the CIT). The reference instructs the present Tribunal to proceed to the second step - a consideration of the public interest issues - only if it is convinced that there is evidence of material changes which justify a second inquiry of this kind.

This report deals with the issues relevant to the first step - changes in circumstances. The Notice of Inquiry expressly directed interested parties to submit evidence on changes in circumstances. However, many facts, issues and arguments advanced by the parties pertain to public interest considerations which would be evaluated only if the second stage of this process were to proceed. For the purposes of the present report, these facts, issues and arguments must be put aside.

The key phrase "change in circumstances" has not been defined in the terms of reference. However, when examined in its full context, the Tribunal sees a clear implication that events which were the subject of consideration in the 1987 public interest inquiry are excluded. Events that affect corn markets or that interrelate in a significant way with the corn countervailing duty are clearly changes relevant to this examination. Those changes which are relevant must, pursuant to the terms of reference, be shown to be "material." This is a matter of judgment to be exercised by the Tribunal, based on its analysis of the evidence.

In the present proceedings, the Tribunal has relied on information submitted by the parties as well as on information gathered by its staff. This information has disclosed a number of events which are alleged to constitute changes in circumstances. These events, together with the Tribunal's evaluation of their relevance and materiality for the purposes of this report, are outlined below.

The Drought

As noted earlier in this report, abnormal crop conditions prevailed in 1988/89. Most of the submissions drew attention to this occurrence as being a material change in circumstances since October 1987.

The evidence suggests that the countervailing duty increased domestic corn prices by the full amount (i.e., $0.46 per bushel) during drought-affected quarters in 1988/89 and corn users throughout the country were burdened with corresponding cost increases. However, the report of the 1987 public interest inquiry clearly shows that the consequences of a crop shortfall on domestic corn users was the subject of careful consideration by the CIT. It was in large part to mitigate the potential resulting cost increases that the previous Tribunal recommended a significant reduction in the countervailing duty rate of $1.10 per bushel established by Revenue Canada. The subsequent duty reduction which

was implemented by the government served to reduce the hardship that might otherwise have been caused during 1988/89 if the full countervailing duty had been left in place.

Therefore, it cannot be said that the cost increases associated with the drought were unexpected in terms of the 1987 Tribunal inquiry. Moreover, the effects of the drought have now worked their way through the supply line and a return to normal conditions is forecast. In light of the foregoing, the Tribunal does not consider that this constitutes a change in circumstances within the terms of its mandate.

Canada - United States Free Trade Agreement and Other Economic Considerations

The Canada - United States Free Trade Agreement (FTA) signed in 1988 has been cited in several submissions as a significant new circumstance which, combined with the corn countervailing duty, creates a cost-price squeeze on domestic food processors. This creates pressure for companies such as Casco, Canada's major industrial corn user. Available information indicates that Casco's principal products (i.e., its fructose product line) are subject under the FTA to a 10-year (10 percent per year) duty elimination schedule starting in 1989. This year marked the first of the 10 scheduled reductions. The Canadian Customs Tariff (Schedule I) indicates a duty rate of $0.015 per lb. ($0.033 per kg) on imported fructose products. A 10 percent reduction of this duty would amount to $0.0015 per lb., which appears to represent approximately 1 percent or less of the market price for this product line. (More precise figures are unavailable because Casco has declined to provide the Tribunal with product-related information.)

The second FTA tariff reduction is scheduled to take effect in 1990 during a time when the countervailing duty is projected to have little impact. In light of this, it is not evident to the Tribunal that, over the short term, the FTA, in conjunction with the corn countervailing duty, will produce any appreciable cost-price squeeze. It is also worth noting that the reciprocal US duty reductions under the FTA can improve a company's competitive position on its exports and thereby could offset any reduced margins on domestic sales. This consideration applies to Casco given the significant proportion of exports to its total sales (an estimated 40-50 percent).

It may be further observed that the actual direct effects of the FTA to date have had less of an impact on competitive market conditions than have exchange rate fluctuations. Since the 1987 public interest inquiry, the Canadian dollar has appreciated about 15 percent in value against the US dollar. One effect of this appreciation is that the price of Canadian corn has been significantly below what it would otherwise have been - to the benefit of corn purchasers. However, it is recognized that the strengthened Canadian dollar may also have had a restraining effect on prices of domestically manufactured products. It may also have lowered the Canadian dollar value of export sales. The consequences for a company such as Casco are unclear, and will remain so given Casco's decision not to provide information relevant to a fuller understanding of these issues.

Within a wider economic context, the Tribunal has observed that the food processing industry in Canada is undergoing a period of restructuring and adjustment. Another industrial corn user, St. Lawrence Starch, has recently (November 15, 1989) announced plans to terminate Canadian production. This echoed a similar announcement by another food processor in the non-corn segment of this market. As well, a number of other non-corn food processors have reported plans to increase imports of various US food products while cutting back on Canadian production. These events illustrate that the food processing industry, as a whole, is under economic pressure.

Casco has proposed to the Tribunal that the closure of St. Lawrence Starch is attributable to the adverse effects of the countervailing duty on corn and is illustrative of what could happen to them and others if the countervailing duty is not removed. Since St. Lawrence did not agree to participate in this inquiry, it has not been possible for the Tribunal to test the validity of the allegation that the St. Lawrence closure is attributable to the effects of the countervailing duty on corn. However, even if the Tribunal were to accept this claim, it is not evident that the countervailing duty on corn will have the same consequences for others. The present outlook is for declining corn prices and modest price effects as a result of the countervailing duty on corn. This is a positive prospect for corn users. Moreover, the immediate direct effects on corn markets of St. Lawrence's decision to terminate production will be to increase supply (St. Lawrence comprised about 10 percent, i.e., 127,000 tonnes, of industrial corn consumption), depress prices and further weaken potential effects of the countervailing duty on corn - all of which would tend to improve the cost situation of corn users.

In light of the foregoing, the Tribunal fails to see how the FTA or other economic circumstances constitute changes which have materially altered the prospects for corn users in a way which presently calls for a reexamination of the cost-benefit issues through a second public interest inquiry.

US Countervailing Duty on Pork

On September 13, 1989, subsequent to a subsidy investigation and an affirmative finding of injury by the US International Trade Commission, exports of Canadian fresh, chilled or frozen (unprocessed) pork into the United States became subject to a countervailing duty determined at $0.036 per lb. This action by the US authorities is stated in a number of submissions to be a material change in circumstances which has disrupted not only Canadian exports of pork, but has served to depress domestic market prices resulting in lower returns for hog producers.

The US countervailing duty on pork is connected to the Canadian countervailing duty on corn through the latter's effect on hog feed costs. If the countervailing duty on corn increases these feed costs, this triggers increased payments under Canadian hog stabilization programs. Such payments comprise a large portion of the subsidies which, according to the United States, can be countervailed.

To understand the nature of the relationship between the Canadian and US countervailing duties, Agriculture Canada has provided the Tribunal with an analysis of the interactive effects. This analysis indicates that the Canadian

countervailing duty on corn had no effect whatsoever on the determination of the present $0.036 per lb. US countervailing duty on pork. The reason for this, advanced by Agriculture Canada, is that the relevant review period used by the United States coincided with a stabilization payment period which preceded the effects of the drought. During this period, the countervailing duty on corn had no effect on the subsidy.

The Agriculture Canada analysis further indicates that, over the assumed next US review period (September 1989 to March 1990), Canadian stabilization payments (i.e., payments made in the 3rd and 4th quarter of 1989) which reflected the effects of the drought would be included. Based on the assumption that the countervailing duty would be having its full effect on corn prices, it would contribute $0.0064 per lb. (5.8 percent) to the estimated $0.11 per lb. duty that could be expected to be levied as a result of the next US review.*

The most recent Agriculture Canada Market Commentary (December 1989) indicates that hog prices have strengthened in recent quarters and are forecast to remain firm through 1990. This firming of prices is a characteristic of, and is consistent with, the end of the current hog production cycle. Higher prices should combine with lower corn feed costs (and minimal countervailing duty effects) over the coming quarters. This should translate into lower stabilization payments and, hence, lower countervailing duties on pork over the relevant quarters.

Given the foregoing, the Tribunal is not convinced that the countervailing duty on corn is or should be expected to become a major cause of, or a contributor to, the difficulties which the domestic hog industry is currently encountering. It follows that this is not a material change in circumstances in the Tribunal's estimation.

Additional Observations

The submissions received from the Atlantic region, by and large, have tended to argue matters which the Tribunal could only consider if it were to proceed with the second phase of this process, namely, a full public interest inquiry. Moreover, it would appear that many of these matters were raised and rejected by the Tribunal during the 1987 public interest inquiry.

The one changed circumstance advanced in these submissions relates to the elimination of the "At and East" transportation program in the last federal budget. This program subsidized the transportation costs of Western grain exports moving by rail from Great Lakes ports to the Halifax and Saint John grain elevators for loading onto vessels.

This program had nothing to do directly with corn. However, it is alleged to be a related issue because, in the absence of a countervailing duty on corn in the Atlantic region, it might become economical to import US corn by water

---

* The Agriculture Canada analysis goes on to note that the countervailing duty on corn would have a greater effect, in percentage terms, over future quarters if it stayed at its full effect and stabilization payments declined. As noted, the analysis contained in this report indicates that the effect of the countervailing duty will be modest over the coming year.

through the Halifax and Saint John grain elevators. This could then replace lost grain export business resulting from the budget decision to eliminate the federal program and to keep these elevators operating at economic rates. The Tribunal considers the interrelationship between the "At and East" program and the countervailing duty on corn to be too weak to be considered a change in circumstances within the meaning of the terms of reference.

It should be noted that the Atlantic submissions have specifically requested an exemption from the countervailing duty on corn pursuant to section 76 of the *Special Import Measures Act*. An exemption could be made only if the Tribunal reviewed the original finding of material injury. The Tribunal will consider this request following this preliminary examination of the reference from the Minister of State (Finance). Accordingly, the request for exemption will be the subject of a separate decision by the Tribunal.

The Tribunal acknowledges the submissions received from Manitoba interests but notes that, as with the Atlantic region, the arguments advanced related almost entirely to public interest considerations which are not at issue at this stage of the process. The Manitoba submissions do make reference to the effects of the US countervailing duty on pork and this has been dealt with above.

A number of parties have raised questions about the uncertainty created by the existence of the countervailing duty on corn. These questions of uncertainty were described in the original public interest inquiry of 1987. The Tribunal is of the view that this is largely a public interest issue. There are always uncertainties associated with agricultural commodity markets and the rapidly changing global business environment. However, as long as the finding of material injury is in place (it is scheduled to expire in March 1992), some element of uncertainty associated with the countervailing duty on corn will always be present. The Tribunal sees this as the inevitable by-product of the availability and application of domestic trade remedy laws in this situation. Nevertheless, the Tribunal believes that there is today a better understanding of the probable effects of the countervailing duty on corn than there may have been in 1987. This should tend generally to decrease levels of uncertainty about the future effects of the countervailing duty under various crop conditions.

SECTION IV

CONCLUSION

The Tribunal's examination provided an opportunity to review and analyze publicly available data and information supplied by parties on corn prices and volumes since the imposition of the countervailing duty on corn, as well as to obtain advice on corn market developments from Agriculture Canada and an independent expert. This allowed an excellent picture of the effect of the countervailing duty on corn markets to emerge, which assisted the Tribunal in understanding the consequences of various circumstances which have occurred since the last public interest inquiry in 1987. These results, which were presented in detail earlier in the report, indicated that, except for 1988/89 (the drought year), the effects of the countervailing duty were modest (1986/87) or negligible (1987/88). Current crop conditions and present medium-term forecasts indicate that these effects should continue to be modest or negligible. As a result, in current forecast market conditions, the countervailing duty will have little or no adverse effect on users and consumers.

When the CIT conducted the 1987 inquiry, it made allowance for the possibility that short supply conditions might emerge during the life of the finding. The Minister took account of these recommendations to establish a revised level of countervailing duty at $0.46 per bushel. If, contrary to current forecasts, a short supply condition were to recur in the near term, it may warrant a reconsideration of the appropriate level of the countervailing duty.

Against this background, the Tribunal has also examined the arguments and evidence pertaining to changes in circumstances. It has concluded that, while the countervailing duty cost-benefit balance is clearly a delicate one, events since the public interest inquiry of 1987 have not been significant enough to alter that balance in a material way for the foreseeable future.

Presiding Member: Robert J. Bertrand, Q.C.

Member: Sidney A. Fraleigh

Member: Kathleen Macmillan

Ottawa, Canada
December 29, 1989

APPENDICES

APPENDIX I

World Corn Supply and Disposition Table
(million tonnes)

	1982/83	1983/84	1984/85	1985/86	1986/87	1987/88	1988/89	1989/90(e)
EXPORTS								
Argentina	6.5	5.9	7.1	7.4	4.0	3.7	2.5	3.7
South Africa	2.3	0.2	0.2	1.5	2.6	0.8	2.0	4.2
Thailand	2.1	3.1	3.2	3.8	2.6	0.8	1.4	0.7
China	0.1	0.3	5.2	6.4	3.8	4.1	4.0	4.0
Canada	**0.5**	**0.4**	**0.6**	**0.7**	**0.1**	**0.4**	**0.0**	**0.1**
Others	4.4	3.9	3.6	3.2	4.0	2.6	3.4	3.3
TOTAL NON-US	15.8	13.8	19.9	23.0	17.0	12.4	13.2	16.0
US	47.5	47.3	46.7	31.5	39.4	44.5	51.4	51.0
WORLD TOTAL	63.3	61.1	66.6	54.5	56.4	56.9	64.6	67.0
IMPORTS								
Mexico	4.0	2.5	1.7	1.7	3.4	3.2	3.2	3.3
EC-12	11.9	10.2	9.0	4.8	2.8	3.4	2.7	3.0
USSR	6.5	9.5	20.3	10.3	7.6	8.1	18.7	16.5
Japan	14.5	14.5	14.0	14.6	16.1	16.7	16.0	16.6
Eastern Europe	3.3	1.9	1.8	2.2	1.7	2.1	2.6	2.0
China	2.4	0.1	0.1	0.4	1.6	0.3	0.0	0.2
Taiwan	3.2	3.0	3.1	3.1	3.6	4.0	3.0	4.2
Korea Rep.	3.9	3.4	3.0	3.6	4.6	5.1	6.2	6.7
Canada	**0.8**	**0.2**	**0.6**	**0.4**	**0.6**	**0.2**	**1.0**	**0.4**
Others	12.8	15.8	13.0	13.4	14.6	13.9	10.3	14.2
WORLD TOTAL	63.3	61.1	66.6	54.5	56.4	56.9	64.6	67.0
PRODUCTION								
Brazil	19.5	21.0	22.0	21.0	26.5	24.7	26.0	25.5
Mexico	7.0	9.3	9.9	10.5	10.0	9.9	10.1	10.3
Argentina	9.0	9.5	11.9	12.4	9.3	9.0	4.7	7.5
South Africa	4.1	4.4	8.1	8.1	7.2	7.1	11.7	8.0
Thailand	3.5	4.0	4.4	5.4	4.3	2.7	4.2	3.8
EC-12	22.6	21.8	23.1	25.7	25.2	25.9	28.6	25.4
USSR	14.7	13.3	13.6	14.4	12.5	14.8	16.0	16.5
Eastern Europe	36.5	33.2	35.4	30.6	39.2	30.3	27.3	34.6
China	60.3	68.2	73.4	63.8	70.9	79.2	77.4	77.0
Canada	**6.5**	**5.9**	**6.8**	**7.0**	**5.9**	**7.0**	**5.4**	**6.4**
Others	47.2	50.9	55.2	55.4	57.5	57.1	62.7	62.4
TOTAL NON-US	230.8	241.5	263.9	254.3	268.4	267.7	274.1	277.3
US	209.2	106.0	194.9	225.8	209.6	179.6	125.0	189.2
WORLD TOTAL	439.9	347.5	458.8	479.8	477.9	447.3	399.1	466.5
UTILIZATION								
EEC	37.2	34.9	31.2	29.5	28.9	27.4	29.5	29.1
USSR	22.1	22.0	32.9	24.8	19.6	22.1	35.0	33.0
Japan	14.2	14.6	14.2	14.4	15.5	16.6	16.1	16.6
China	62.8	64.4	66.3	65.7	73.2	74.4	74.0	74.5
Canada	**6.4**	**6.3**	**6.4**	**6.7**	**6.6**	**6.8**	**6.6**	**6.6**
Others	139.4	146.6	152.6	150.7	166.7	163.2	165.9	170.4
TOTAL NON-US	282.2	288.9	303.6	291.7	310.5	310.5	327.1	330.3
US	137.6	121.7	131.3	133.5	150.0	151.6	131.6	139.7
WORLD TOTAL	419.7	410.6	435.0	425.2	460.5	462.1	458.7	470.0
END STOCKS								
Canada	**1.6**	**1.0**	**1.4**	**1.4**	**1.2**	**1.2**	**1.0**	**1.2**
Others	15.0	38.4	46.0	39.8	36.0	37.0	36.8	34.4
TOTAL NON-US	16.6	39.4	47.4	41.2	37.2	38.2	37.8	35.6
US	89.5	25.6	41.9	102.6	124.0	108.2	49.0	47.8
WORLD TOTAL	106.1	65.0	89.2	143.8	161.2	146.4	86.9	83.4

Source: World Grain Situation and Outlook, USDA.

(e) Estimate as of October 12, 1989

Amounts may not total due to rounding.

APPENDIX II

Summary of Corn Subsidy - 1986 to 1989

Subsidy Program	1986/87 Final Determination	1986/87 Designated Officer Determination	1986/87 Final Data	1987/88 Final Data	1988/89 Final Data	1989/90 Preliminary Estimate
Great Plains Conservation Program	$0.000025	$0.000025	info not available	info not available	info not available	info not available
Storage Facilities & Equipment Loans	$0.000120	$0.000159	info not available	info not available	info not available	info not available
Feed Grain Program						
Loss on CCC* Corn Inventory	$0.0770	$0.0770	$0.1943	$0.3831	$0.1043	$0.0753
Deficiency Payments	$0.7213	$0.7381	$0.7369	$0.8347	$0.4505	$0.4964
Diversion Payments	$0.0165	$0.0161	$0.0161	$0.2059	$0.1166	program not available in 89
Reserve Storage Program	$0.0337	$0.0337	$0.0558	$0.0140	$0.0099	$0.0205
Subsidy Amount In US $ Per Bushel	$0.8486	$0.8651	$1.0031	$1.4377	$0.6813	$0.5922
Subsidy Amount in CAN $ Per Bushel Assuming Exch. 1.20	$1.0183	$1.0381	$1.2037	$1.7252	$0.8176	$0.7106

Source: Revenue Canada, December 1989.

* Commercial Credit Corporation.

APPENDIX III

Effect of Countervailing Duty on Corn

Submitted by Casco Inc.

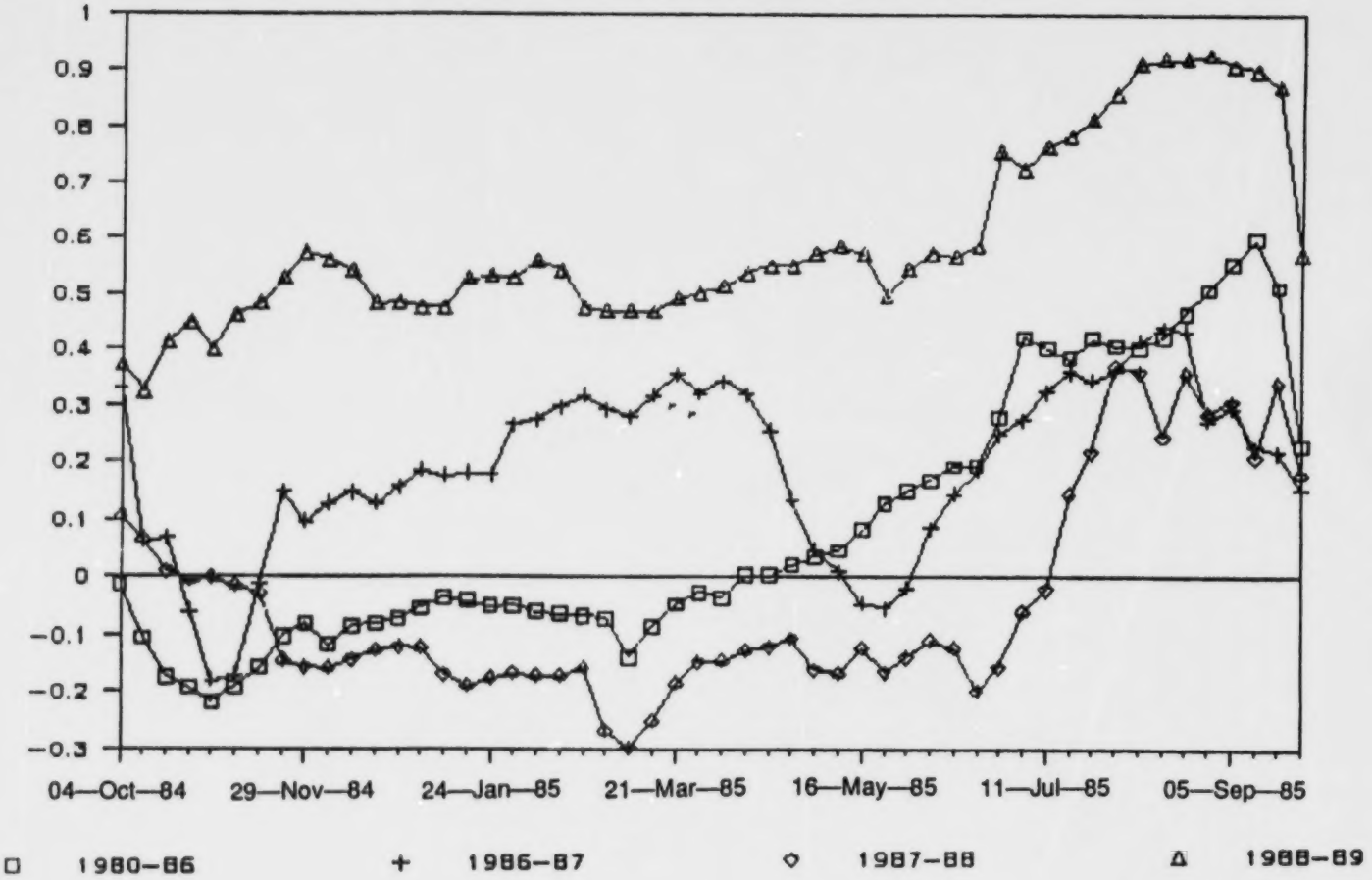
The following graph compares the average weekly Chatham-Chicago basis in each of the three countervailing duty crop years following the average basis from 1980 to 1986. Chatham track or rail prices are used and the crop year is October 1 to September 30. The calculated difference between the indicated year and the historical average as submitted by Casco is:

Crop Year	Calculated Difference $ per bushel
1986/87	0.10
1987/88	-0.13
1988/89	0.51

It is understood that the difference is assumed to represent the maximum average effect of the countervailing duty in the given year. A negative value is equivalent to a nil effect.

CHATHAM RAIL SELLING PRICES

RELATIVE TO CHICAGO FUTURES IN CDN FUND



Source: Casco Inc.

APPENDIX III

APPENDIX IV

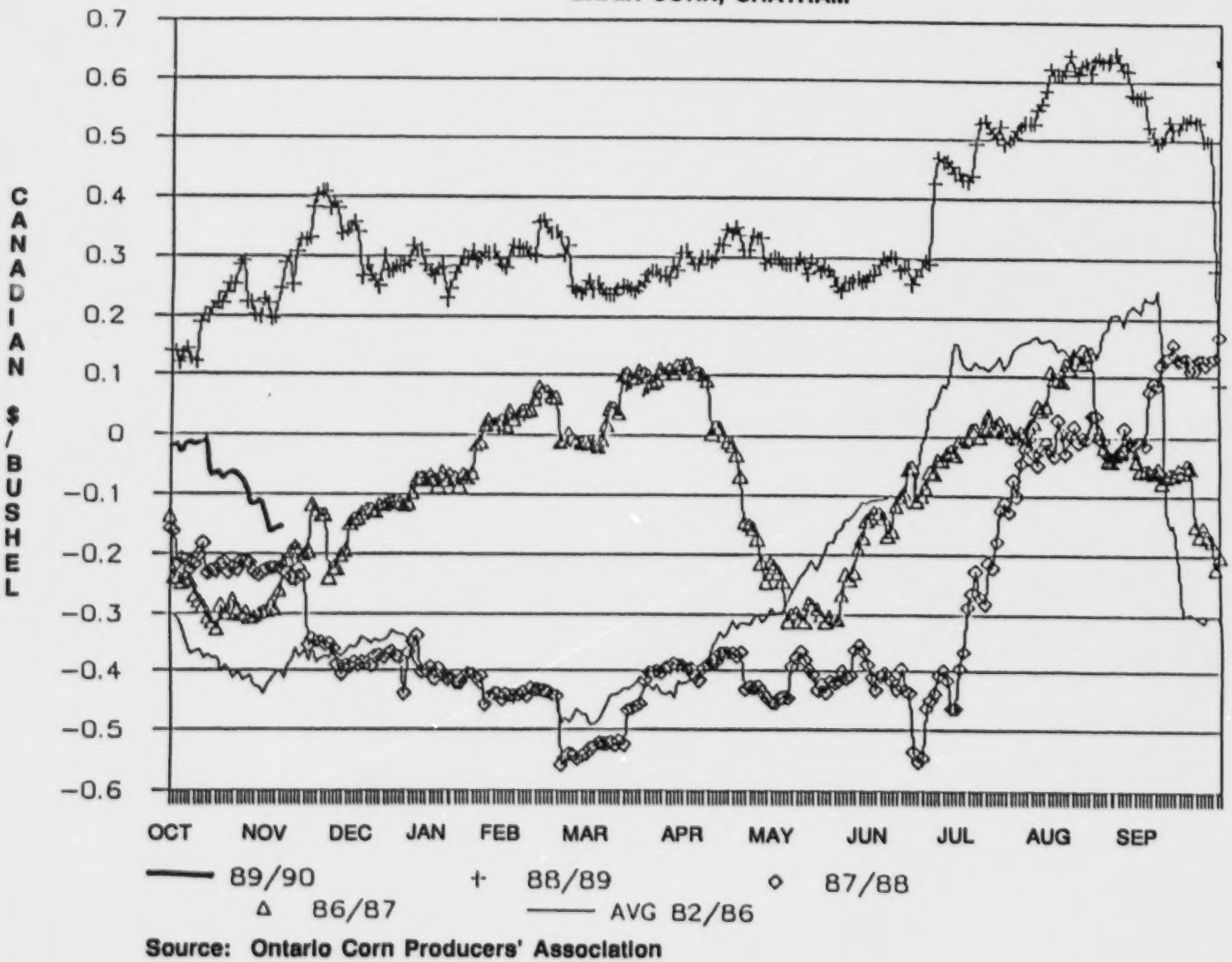
Submitted by Corn Producer Associations

Effect of Countervailing Duty on Corn

The following graph compares the average weekly Chatham-Chicago basis for 1986/87 to date to the average basis from 1982 to 1986. Chatham board prices are used (which are lower than track prices and hence indicate smaller positive spreads and larger negative spreads than Casco's) and the crop year is October 1 to September 30. No figures on the average difference in spreads were submitted by the corn growers. However, the large spreads in 1988/89 and the negligible to negative spreads in 1987/88 are readily apparent. These would correspond to large and negligible countervailing duty effects in 1988/89 and 1987/88 respectively. The 1986/87 line shows a mixed pattern falling somewhere between the other two, suggesting a partial countervailing duty effect.

ADJUSTED BOARD BASIS

GRAIN CORN, CHATHAM



Source: Ontario Corn Producers' Association

APPENDIX IV

APPENDIX V

FARM Model Estimate of the Effect of the Countervailing Duty on Corn

Agriculture Canada

FARM (Food and Agricultural Regional Model) is an econometric model used by Agriculture Canada to assess and forecast developments in agricultural markets. The model was used to perform a preliminary analysis of the impact of the countervailing duty on Chatham corn prices. Corn prices were first simulated assuming no countervailing duty in place. The simulated prices were then compared to actual Chatham corn prices from the third quarter of 1986 to the fourth quarter of 1988. When actual corn prices were greater than those estimated by the model, giving a positive difference, it is reasonable to assume that the countervailing duty was responsible for the increase. A negative difference, implying that actual corn prices were less than estimated prices, is taken to represent a nil effect of the countervailing duty.

Results from the above methodology are as follows:

Year	Quarter	Difference between Actual and Estimated Corn Prices	
		$ per tonne	$ per bushel
1986	3	8.08	0.21
	4	7.40	0.19
1987	1	6.83	0.17
	2	7.78	0.20
	3	-0.23	-0.01
	4	-0.24	-0.01
1988	1	-0.25	-0.01
	2	-0.28	-0.01
	3	16.57	0.42
	4	15.63	0.40

The explanation advanced by Agriculture Canada for the apparent effect in the third quarter of 1986 is that corn demand may have increased in anticipation of the imposition of the countervailing duty. The results show a modest effect of the countervailing duty over the last quarter of 1986 and the first two quarters of 1987, no impact for the following year and a large average impact in the last two quarters of 1988.

APPENDIX VI

Effect of the Countervailing Duty on Corn

Summary of Study Commissioned by the Tribunal

The commissioned work was carried out jointly by the Tribunal's independent expert, Professor Larry Martin, University of Guelph, and the National Grains Bureau of Agriculture Canada.

The methodology used in the study is based on the assumption that the price of corn in Ontario must be set at a level that will make it competitive with US corn imported into Canada from Toledo, Ohio. The methodology takes the f.o.b. price of corn at Toledo and adds the cost of moving this US corn into Montreal (a major market entry point), including the normal import tariff. This gives an expected value for the price of US corn in Montreal. The expected Chatham price should be competitive with this price after deducting Montreal-Chatham transportation costs. In other words, the price of corn in Chatham should be equal to the price of corn at Toledo (in Canadian funds) plus transfer and tariff charges to Montreal, minus the cost of moving corn from Chatham to Montreal.

The study calculated expected Chatham prices using the above methodology for each month of crop years 1985/86 to 1988/89. This calculated price was then compared to the actual quoted Chatham price for the corresponding month. The spread between the actual and calculated price is assumed, in the circumstances indicated below, to reflect the maximum average effect of the countervailing duty. When the countervailing duty is effective, the actual price should be higher than the calculated price, giving a positive figure. When the figure is negative, the countervailing duty is not effective because Eastern Canada is in an export pricing mode.

The spreads generated by the above methodology are as follows:

	Actual Average Price	Calculated Average Price	Difference	
	$ per tonne	$ per tonne	$ per tonne	$ per bushel
1985/86	118.47	137.27	-18.80	-0.48
1986/87	97.56	90.16	7.40	0.19
1987/88	111.11	116.82	-5.71	-0.15
1988/89	148.11	129.70	18.41	0.47

The negative figures in 1985/86 and 1987/88 correspond to large crops and export pricing conditions. In such market conditions, there should be no countervailing effect and this is confirmed by the analysis. The spread shown for 1988/89 indicates the maximum countervailing effect. Overall, the pattern of effects resulting from this study corroborates the pattern of effects suggested by each of the approaches used by parties.

APPENDIX VII

List of Submissions

Association canadienne des industries de l'alimentation animale, section Québec; Association professionnelle des meuniers du Québec; Association des centres de grains régionaux du Québec; et Association des négociants en céréales du Québec

Association of Canadian Distillers

Atlantic Grains Council

Canadian Feed Industry Association, Atlantic Division

Canadian Feed Industry Association, Manitoba Division

Canadian Pork Council

Casco Inc.

Government of the United States of America

Manitoba Pork

New Brunswick Department of Agriculture

North Dakota Corn Growers Association

Nova Scotia Federation of Agriculture and Nova Scotia Department of Agriculture and Marketing

Ontario Corn Producers' Association; *La Fédération des producteurs de cultures commerciales du Québec;* Manitoba Corn Growers' Association; and Bow Island Corn Marketing Limited (Alberta)

Shaw Milling Ltd.

LE TRIBUNAL
CANADIEN
DU COMMERCE
EXTÉRIEUR

CANADA

MAÏS-GRAIN
INTÉRÊT PUBLIC

Le 29 décembre 1989

SAISINE N MN-89-002

MAÏS-GRAIN

INTÉRÊT PUBLIC

EXAMEN PRÉLIMINAIRE

DES

CHANGEMENTS DE LA SITUATION

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1990

N° de cat. F42-5/1990

ISBN 0-662-57201-7

Membres du jury : Robert J. Bertrand, c.r., membre présidant
Sidney A. Fraleigh, membre
Kathleen Macmillan, membre

Directeur de la recherche : Selik Shainfarber

Gestionnaire de la recherche : Ken Campbell

Agents principaux de la recherche : Doug Allen
Rose Ritcey

Adresser toutes communications au :

Secrétaire
Tribunal canadien du commerce extérieur
20e étage
Tour Journal sud
365, avenue Laurier ouest
Ottawa (Ontario)
K1A 0G7

THE CANADIAN INTERNATIONAL TRADE TRIBUNAL

LE TRIBUNAL CANADIEN DU COMMERCE EXTÉRIEUR

Le 29 décembre 1989

L'honorable John McDermid
Ministre d'État
Privatisation et affaires réglementaires
Chambre des communes
Ottawa (Ontario)
K1A 0A6

Monsieur le Ministre,

La présente fait suite à votre lettre du 20 octobre 1989 au sujet de la question de l'intérêt public visant le maïs-grain. Dans cette lettre, vous demandiez au Tribunal canadien du commerce extérieur (le Tribunal), en vertu de l'article 19 de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, de mener «un examen préliminaire afin de déterminer si de nouveaux éléments de preuve indiquent, de façon raisonnable, qu'il y a eu des changements importants de la situation depuis octobre 1987», date à laquelle le Tribunal canadien des importations a publié un rapport sur la question sur l'intérêt public visant le maïs-grain. Selon la saisine, le Tribunal doit aussitôt procéder à une deuxième enquête de l'intérêt public s'il est d'avis que les éléments de preuve de l'examen préliminaire le justifient. Le rapport du Tribunal, portant sur l'examen des changements de la situation, devait vous être remis au plus tard le 31 décembre 1989.

En vertu de l'article 7 de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, j'ai nommé Robert J. Bertrand, c.r., membre présidant, Sidney A. Fraleigh, membre, et Kathleen Macmillan, membre, pour mener l'examen préliminaire et faire rapport de leurs conclusions à ce sujet. Au nom du Tribunal, j'ai le plaisir de vous remettre leur rapport pour votre considération.

Le jury a conclu que, même s'il y a eu certains changements de la situation touchant les producteurs et les utilisateurs de maïs-grain depuis 1987, aucun de ces changements n'a été suffisamment important pour justifier un réexamen des conclusions initiales sur l'intérêt public.

En outre, dans le rapport, le jury souligne à plusieurs reprises les répercussions des droits compensateurs sur les marchés de maïs-grain et il conclut que, sauf pour ce qui est de la période de sécheresse de 1988-1989, les droits ont eu très peu, sinon aucune répercussion sur le prix du maïs-grain. Selon l'analyse complétée par le Tribunal, les récoltes et les conditions du marché demeureront normales cette année. De plus, les prévisions à moyen terme indiquent qu'il y aura des conditions normales dans l'avenir immédiat.

365 Laurier Avenue West
Ottawa, Ontario K1A 0G7
(613) 990-2452 Fax (613) 990-2439

365, avenue Laurier ouest
Ottawa (Ontario) K1A 0G7
(613) 990-2452 Téléc. (613) 990-2439

Compte tenu des circonstances actuelles et futures du marché pour l'avenir immédiat, on s'attend à ce que les droits compensateurs aient très peu, sinon aucun effet sur les prix payés par les utilisateurs industriels et ceux du secteur agricole et par les consommateurs de produits à base de maïs-grain. En conséquence, je vous recommande les conclusions du jury du Tribunal voulant qu'une enquête exhaustive portant sur l'intérêt public ne soit pas justifiée présentement. Notamment, je vous fais remarquer la suggestion du jury voulant qu'il soit justifié de reconsidérer le niveau approprié des droits compensateurs si (contrairement aux prévisions courantes) les conditions d'approvisionnements insuffisants se reproduisent dans un avenir rapproché.

Enfin, je tiens à vous signaler que le Tribunal a reçu de nombreux exposés, dont ceux des ministères de l'Agriculture de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick, où l'on précisait le besoin d'une exemption des droits compensateurs en vertu des dispositions de l'article 76 de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*. Une telle exemption serait possible seulement si le Tribunal réexaminait les conclusions initiales de préjudice sensible. Le Tribunal étudiera ces demandes selon leur bien-fondé et rendra sans délai une décision distincte sur le besoin d'un tel réexamen.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, l'expression de mes sentiments les plus distingués.

John Coleman

(traduction non officielle)

TABLE DES MATIÈRES

	Page
INTRODUCTION	1
SECTION I - STATISTIQUES ET ANALYSE DU MARCHÉ DU MAÏS-GRAIN	5
Production, approvisionnement et écoulement	5
Prix du maïs-grain	10
Perspectives à court et à moyen termes	13
Répercussions des droits compensateurs	15
Répercussions futures des droits compensateurs	16
Répercussions des droits compensateurs pour les régions	17
SECTION II - SOMMAIRE DES EXPOSÉS	19
Utilisateurs du secteur agricole	19
Utilisateurs industriels	21
Gouvernements et autres parties intéressées	21
Producteurs de maïs-grain	23
SECTION III - ANALYSE	25
Introduction	25
La sécheresse	25
Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis et autres facteurs économiques	26
Droits compensateurs sur le porc imposés par les États-Unis	27
Observations supplémentaires	28
SECTION IV - CONCLUSIONS	31
ANNEXES	33

INTRODUCTION

Le 6 mars 1987, le Tribunal canadien des importations (le TCI) concluait, par décision majoritaire des membres du jury, que le subventionnement des importations au Canada de maïs-grain, sous toutes ses formes, à l'exclusion du maïs de semence, du maïs sucré et du maïs à éclater, originaire ou exporté des États-Unis d'Amérique, à l'exclusion du maïs-grain destiné à être consommé dans la province de la Colombie-Britannique et du maïs jaune et du maïs blanc dentés importés par les fabricants de grignotines et de tortillas, et destinés à être utilisés par ces derniers dans la fabrication de grignotines et de tortillas, avait causé, causait et était susceptible de causer un préjudice sensible à la production au Canada de marchandises similaires. La décision a été rendue après que le sous-ministre du Revenu national, Douanes et Accise, eût mené une enquête et eût déterminé que les importations de maïs-grain en provenance des États-Unis bénéficiaient d'une subvention qui pouvait être contre-balancée par des droits compensateurs, et après que la marge de subventionnement ait été fixée à 0,849 $ US le boisseau (environ 1,10 $ CAN).

Au cours de l'enquête sur le préjudice sensible, le TCI a reçu des mémoires de nombreux utilisateurs de maïs-grain affirmant qu'il n'y allait pas de l'intérêt public d'imposer les droits. Dans un rapport en date du 20 octobre 1987 faisant suite à un examen sur l'intérêt public, le TCI avisait le ministre des Finances qu'à son avis il n'était pas dans l'intérêt public d'imposer des droits compensateurs de plus de 0,30 $ CAN le boisseau aux importations de maïs-grain en provenance des États-Unis, ou du montant de la subvention, soit le moindre des deux montants.

Le 4 février 1988, le ministre d'État (Finances) annonçait que le niveau des droits compensateurs était réduit à 0,46 $ CAN le boisseau (18,11 $ CAN la tonne) et que le gouvernement demanderait au Tribunal de revoir la question de l'intérêt public dans environ 18 mois.

Dans une lettre du 20 octobre 1989, l'honorable John McDermid, ministre d'État (Privatisation et affaires réglementaires) a demandé au Tribunal canadien du commerce extérieur (le TCCE), qui a succédé au TCI le 31 décembre 1988, ce qui suit :

a) D'abord, le TCCE effectuera un examen préliminaire afin de déterminer si de nouveaux éléments de preuve indiquent, de façon raisonnable, qu'il y a eu des changements importants de la situation depuis octobre 1987, de façon à le convaincre qu'une deuxième enquête exhaustive nécessitant des audiences publiques est justifiée. Le Tribunal devra, avant le 31 décembre 1989, et ce par écrit, me faire parvenir son avis, avec justification.

b) Deuxièmement, lorsque le TCCE est d'avis que les éléments de preuve indiquent, de façon raisonnable, de tels changements, il doit immédiatement commencer, au début de 1990, une enquête publique exhaustive qui porte au moins sur les mandats suivants :

   i) l'examen de tout nouvel élément de preuve que des changements importants se sont produits entre octobre 1987, la date du rapport du TCI, et aujourd'hui;

ii) l'examen doit comprendre au moins l'évaluation :

1) des statistiques de production pour la récolte de 1989 compilées par Statistique Canada; et

2) des conditions actuelles et futures du marché;

iii) l'examen de tout nouvel élément de preuve pour déterminer s'il y va de l'intérêt public ou non d'imposer, en vertu de l'article 3 de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation* (la LMSI), le plein montant des droits compensateurs sur les importations de maïs-grain.

c) Troisièmement, d'après les éléments de preuve pris en considération au cours de l'enquête, le TCCE doit me faire rapport, au plus tard le 31 mars 1990, sur au moins les points suivants :

i) son avis à savoir s'il y va de l'intérêt public ou non d'imposer, en vertu de l'article 3 de la LMSI, le plein montant des droits compensateurs sur les importations de maïs-grain;

ii) un examen du niveau éventuel le plus approprié pour les droits (par exemple, n'importe quel montant entre zéro et le plein montant permis en vertu de l'article 3 par suite des conclusions rendues le 6 mars 1987); et

iii) un exposé des faits et des motifs.

(traduction non officielle)

Le présent rapport est présenté en conformité avec l'article 19 de la *Loi sur le Tribunal canadien du commerce extérieur*, qui oblige le Tribunal, sur saisine du ministre, de faire enquête et de lui faire rapport sur toutes questions relatives aux tarifs douaniers, notamment celles concernant les droits ou obligations du Canada sur le plan international à ce sujet.

Un avis d'enquête se rapportant à l'examen préliminaire a été publié le 25 octobre 1989 et a paru dans la Gazette du Canada du 4 novembre 1989. Les parties intéressées à l'enquête étaient invitées à présenter des exposés, par écrit, relatifs aux faits pertinents, à leurs opinions et leurs arguments à l'appui de tout point de vue lié à l'enquête. Les exposés devaient être présentés avant le 23 novembre 1989. Aucune audience publique n'a été prévue.

L'annexe VII du présent rapport contient une liste des parties ayant présenté des exposés dans le cadre de l'examen préliminaire. En tout, 13 exposés favorisent une deuxième enquête exhaustive sur la question de l'intérêt public. Parmi les parties, on y retrouve un grand éventail de groupes intéressés dans l'enquête, tels les utilisateurs et les fabricants d'aliments agricoles pour le bétail et les utilisateurs industriels, de même que le ministère de l'Agriculture et de la Commercialisation de la Nouvelle-Écosse et le ministère de l'Agriculture du Nouveau-Brunswick, et le gouvernement des États-Unis.

Les producteurs de maïs-grain de l'Ontario, du Québec, du Manitoba et de l'Alberta s'opposent à une deuxième enquête. Dans leur présentation conjointe, ils affirment que les circonstances en vigueur depuis octobre 1987 n'ont pas changé suffisamment pour justifier une nouvelle enquête.

Dans ses recherches et analyses, le Tribunal a consulté de nombreuses données qui relevaient surtout du domaine public. Par ailleurs, les fonctionnaires d'Agriculture Canada et un conseiller indépendant, M. Lawrence Martin, professeur de l'University of Guelph, ont été consultés pour expliquer et évaluer divers scénarios possibles dans la commercialisation du maïs-grain.

Le présent rapport est divisé en quatre sections : la section I présente un examen général de l'évolution du marché du maïs-grain ainsi qu'une évaluation des retombées des droits compensateurs et constitue une mise à jour de l'analyse préparée lors de la première enquête sur l'intérêt public; la section II donne un sommaire des exposés; la section III décrit et évalue un certain nombre d'événements considérés comme des changements importants de la situation, et enfin la section IV présente les conclusions du Tribunal.

SECTION I

STATISTIQUES ET ANALYSE DU MARCHÉ DU MAÏS-GRAIN

Production, approvisionnement et écoulement

Le tableau 1 indique la production canadienne de maïs-grain par province au cours des 10 dernières campagnes agricoles. La récolte annuelle moyenne de maïs-grain se situe à environ 6,3 millions de tonnes. Le rendement des quatre années suivant l'imposition des droits compensateurs sur le maïs-grain, en novembre 1986, a fluctué comme suit :

- 1986-1987 a été une année moyenne à production basse, soit 5,9 millions de tonnes;
- 1987-1988 a été une année exceptionnelle de 7,0 millions de tonnes, un sommet pour les 10 ans;
- 1988-1989 a été marquée par la sécheresse et la plus faible récolte de la décennie avec 5,4 millions de tonnes;
- 1989-1990 a été une bonne année où la production a été légèrement supérieure à la moyenne avec environ 6,4 millions de tonnes.

Dans l'ensemble, on peut constater une lente progression de la production de maïs-grain au cours des 10 dernières campagnes agricoles.

L'Ontario, qui compte pour 73 p. 100 de la production de 1989-1990, domine le marché national du maïs-grain. Le Québec est le deuxième producteur en importance, avec 25 p. 100 de la production. Avec 2 p. 100 de la production nationale, le Manitoba est la seule autre province qui produit des quantités importantes de maïs-grain. La Nouvelle-Écosse et l'Alberta comptent pour moins de 1 p. 100 chacune de la production nationale.

Au cours des 10 dernières années, la production de maïs-grain au Québec a presque doublé, et la province se dirige vers l'autosuffisance. Il y a eu des progrès au cours de chacune des campagnes agricoles depuis l'imposition des droits compensateurs sur le maïs-grain, et en 1989-1990, la production a atteint un sommet de 1,6 million de tonnes. Depuis 1986-1987, le Québec a majoré sa part de production de 6 points. En Ontario, la production a été supérieure à la moyenne ou près de la moyenne des 10 années (4,9 millions de tonnes), au cours de trois des quatre années depuis l'imposition des droits compensateurs sur le maïs-grain.

TABLEAU 1

Production de maïs-grain par province - Canada
(en milliers de tonnes)

	N.-É.	Qué.	Ont.	Man.	Alb.	Total
1980-1981	-	838,2	4 710,0	190,5	14,5	5 753,2
1981-1982	8,9	975,4	5 236,0	431,8	30,5	6 682,6
1982-1983	9,4	1 040,0	5 195,0	254,0	23,9	6 522,3
1983-1984	10,0	975,0	4 696,0	218,0	31,8	5 930,8
1984-1985	10,2	1 290,0	5 207,0	236,0	34,3	6 777,5
1985-1986	7,4	1 420,0	5 436,0	76,0	30,5	6 969,9
DCM*						
1986-1987	4,2	1 130,0	4 699,0	61,0	17,3	5 911,5
1987-1988	6,4	1 410,0	5 461,0	109,0	28,4	7 014,8
1988-1989	5,8	1 500,0	3 734,0	104,0	25,4	5 369,2
1989-1990(e)	8,4	1 570,0	4 699,0	109,0	14,0	6 400,4
Moyenne 1980-1981 à 1989-1990	7,9**	1 214,9	4 907,3	178,9	25,1	6 333,2
Variation normale	1,9**	242,4	491,3	107,0	7,0	532,5
Taux de changement (pourcentage annuel moyen)	-0,7**	7,2	<-0,1	-6,0	-0,4	1,2

Source : 1980-1981 - *Canadian Grain Industry Statistical Handbook 86 & 88*, Commission canadienne des grains.
1987-1988
1988-1989 - Catalogue de Statistique Canada, 22-002, *Série de rapports sur les*
1989-1990 *grandes cultures*, Vol. 8.

(e) estimation au 30 novembre 1989.

Campagne agricole du 1er août au 31 juillet

* Droits compensateurs sur le maïs-grain
** Statistiques calculées de 1981-1982 à 1989-1990

- -

Le tableau 2 donne les superficies des plantations de maïs-grain et les récoltes par province pour les 10 dernières campagnes. Depuis 1980-1981, l'amélioration des cultures a contribué davantage à la hausse de la production nationale de maïs-grain que l'augmentation de la superficie des plantations. Les récoltes pour la présente campagne atteignent le deuxième rang au cours de la période. Depuis quatre ans, la superficie des champs plantés au Québec ne cesse d'augmenter, alors qu'en Ontario, la situation a été relativement stable en 1986-1987 et en 1987-1988, pour atteindre son plus bas niveau en 10 ans au cours de l'année de sécheresse. La situation s'est améliorée au cours de la présente campagne agricole. La superficie totale des cultures de maïs-grain au Canada est supérieure au niveau de l'année de sécheresse, mais quand même en deçà du niveau de 1985-1986.

TABLEAU 2

Superficies et production de maïs-grain par province, Canada (en milliers d'hectares et en tonnes par hectare)

	N.-É.		Qué.		Ont.		Man.		Alb.		Canada	
	superf.	prod.	superf.	prod.	superf.	prod.	superf.	prod.	superf.	prod.	superf.	prod.
1980-1981	-	-	154,0	5,44	809,0	5,82	56,7	3,36	2,2	6,59	1 021,9	5,63
1981-1982	1,9	4,68	165,4	5,90	878,0	5,96	91,1	4,74	4,5	6,78	1 140,9	5,86
1982-1983	2,0	4,70	179,6	5,79	842,0	6,17	80,9	3,14	4,5	5,31	1 109,0	5,88
1983-1984	2,0	5,00	182,0	5,36	809,0	5,80	77,0	2,83	4,9	6,49	1 074,3	5,52
1984-1985	2,2	4,64	210,0	6,14	858,0	6,07	73,0	3,23	6,1	5,62	1 149,3	5,90
1985-1986	2,2	3,36	225,0	6,32	850,0	6,40	40,5	1,88	5,7	5,35	1 123,4	6,20
DCM												
1986-1987	2,0	2,10	234,4	4,82	741,0	6,34	13,8	4,42	3,0	5,77	994,2	5,95
1987-1988	1,2	5,33	228,0	6,18	745,0	7,33	20,2	5,40	4,9	5,80	993,3	7,02
1988-1989	1,0	5,80	240,0	6,25	704,0	5,30	32,4	3,21	4,0	6,35	981,4	5,47
1989-1990(e)	1,4	6,00	251,0	6,25	724,0	6,49	34,4	3,17	3,6	3,89	1 014,4	6,31
Moyenne 1980-1981 à 1989-1990	1,8*	4,62*	206,9	5,85	796,0	6,17	52,0	3,5	4,3	5,80	1 060,2	5,97
Variation normale	0,4*	1,15*	32,4	0,47	59,3	0,51	26,0	1,0	1,1	0,81	63,0	0,43
Taux de changement (pourcentage annuel moyen)	-3,7*	3,2*	5,6	1,6	-1,2	1,2	-5,4	-0,6	5,6	-5,7	-0,1	1,3

Source : 1980-1981 - *Canadian Grain Industry Statistical Handbook 86 & 88*, Commission
1987-1988 canadienne des grains.
1988-1989 - Catalogue de Statistique Canada, 22-002, *Série de rapports sur les*
1989-1990 *grandes cultures*, Vol. 8.

(e) estimation au 30 novembre 1989.

* Statistiques calculées de 1981-1982 à 1989-1990

- -

Le tableau 3 relate les détails de l'approvisionnement et de l'écoulement du maïs-grain au Canada au cours des 10 dernières années. La consommation nationale de maïs-grain est demeurée relativement stable au cours de la décennie, tout en étant légèrement à la hausse. En moyenne, la production nationale représentait 97 p. 100 de la consommation nationale depuis 1980. En raison des fluctuations de la production d'une année à l'autre, les importations ont beaucoup évolué pour répondre à la demande de maïs-grain, qui demeure relativement stable. En 1987-1988, avec la récolte exceptionnelle, les exportations ont beaucoup grimpé en raison, évidemment, des surplus au pays, alors qu'en 1986-1987 et en 1988-1989 les importations étaient à la hausse. Cette hausse était due, en partie, au manque à produire chez nous. Cependant, en 1988-1989, d'autres facteurs ont peut-être aussi influé sur ces augmentations, incluant le fait que Casco Inc. (Casco), important utilisateur industriel de maïs-grain, a acheté ses produits chez des fournisseurs américains plutôt que canadiens, afin de profiter de certaines dispositions de remboursement dont la société pouvait se prévaloir.

Les réserves de maïs-grain n'ont pas beaucoup varié non plus, et même au cours de la sécheresse de 1988-1989, il n'y a pas eu de réduction majeure des réserves. Le volume des stocks en fin d'année, pris comme pourcentage de la consommation totale, sert parfois à mesurer l'équilibre entre l'offre et la demande totales, avec d'importantes augmentations au cours de la période, ce qui signifie une accumulation des réserves. Comme l'indique le tableau 3, ce volume n'a presque pas changé depuis le début des années 80 et, au cours des quatre dernières années, il s'est stabilisé à près de 17 p. 100 en moyenne.

Le maïs-grain est une culture commerciale relativement secondaire dans l'ensemble du Canada, puisque les recettes monétaires n'ont pas dépassé, en moyenne, 5,6 p. 100 de toutes les recettes monétaires agricoles au cours des trois dernières années et demie. Cependant, comme l'indique le tableau 4, le maïs-grain est une culture commerciale importante pour l'Ontario et le Québec.

TABLEAU 3

Approvisionnement et écoulement du maïs-grain - Canada
(en milliers de tonnes)

	Réserves au 1er août	Production	Importations	Approvisionnement total	Exportations	Consommation humaine - utilisation industrielle	Semences	Provendes, pertes, criblures	Consommation nationale	Utilisation totale	Production-consommation nationale %	Report au 30 juillet	Stock en fin de campagne-utilisation %
1980-1981	1 388	5 753	1 364	8 503	1 056	1 048	27	5 098	6 173	7 229	93	1 274	18
1981-1982	1 274	6 683	822	8 769	1 286	1 047	26	5 235	6 308	7 594	106	1 185	16
1982-1983	1 185	6 522	759	8 457	511	999	25	5 364	6 388	6 899	102	1 567	23
1983-1984	1 567	5 930	226	7 723	429	1 192	26	5 072	6 290	6 719	94	1 005	15
1984-1985	1 005	6 778	612	8 395	570	1 146	27	5 272	6 445	7 015	105	1 381	20
1985-1986	1 381	6 970	416	8 767	653	1 237	24	5 427	6 688	7 341	104	1 425	19
DCM													
1986-1987	1 425	5 912	642	8 006	143	1 181	23	5 436	6 642	6 785	89	1 194	18
1987-1988	1 194	7 015	219	8 428	409	1 240	22	5 516	6 778	7 187	103	1 242	17
1988-1989	1 242	5 369	988	7 599	29	1 310	23	5 230	6 563	6 592	81	1 008	15
1989-1990(e)	998	6 400	420	7 818	100	N.D.	N.D.	N.D.	6 568	6 668	97	1 150	17
Moyenne 1980-1981 à 1989-1990	1 266	6 333	647	8 247	519	1 156*	25*	5 295*	6 484	7 003	97	1 243	18
Variation normale	172	533	336	405	384	99*	2	145*	185*	311	8	169	2
Taux de changement (pourcentage annuel moyen)	-4	1	-12	-1	-23	3*	-2*	<1*	1	-1	<1	-1	-1

Source : 1980-1981 - 1987-1988 *Canadian Grain Industry Statistical Handbook 86 & 88*, Commission canadienne des grains.
1988-1989 - Catalogue de Statistique Canada, 22-007, *Revue des céréales et graines oléagineuses*, Vol. 9.
1989-1990 - Agriculture Canada, Direction générale des céréales et des oléagineux.

(e) estimation au 30 novembre 1989.

Campagne agricole : du 1er août au 31 juillet

* Statistiques calculées de 1980-1981 à 1988-1989

TABLEAU 4

**Recettes monétaires agricoles de maïs-grain*
(en milliers de dollars)**

Année civile	Québec	Ontario	Manitoba	Total
1986	126 088 (25,3)	305 939 (15,3)	7029 (0,5)	439 054 (4,8)
1987	95 955 (19,5)	309 302 (17,4)	5938 (0,5)	411 195 (4,7)
1988	143 886 (26,9)	340 913 (17,5)	9729 (1,0)	494 528 (5,6)
Janv. - juin 1989	82 989 (24,9)	127 322 (17,0)	5 255 (1,2)	215 566 (5,2)

Source : 1986, Catalogue de Statistique Canada, 22-001, *Recettes monétaires agricoles*, Vol. 48, n° 4.
1987, 1988, Catalogue de Statistique Canada, 22-001, *Recettes monétaires agricoles*, Vol. 49, n° 4.
Janv. - juin 1989, Catalogue de Statistique Canada, 22-001, *Recettes monétaires agricoles*, Vol. 50, n° 2.

(Les recettes monétaires du maïs-grain exprimées en pourcentage des recettes monétaires agricoles totales sont indiquées entre parenthèses.)

* Les recettes incluent le rendement de toutes les ventes à l'exception des ventes liées aux transferts directs entre exploitations à l'intérieur d'une province.

- -

Au Québec, le maïs-grain représente, en moyenne, 24 p. 100 de toutes les recettes monétaires agricoles de 1986 à 1988, par rapport à 17 p. 100 en Ontario. Les recettes monétaires du maïs-grain ont beaucoup grimpé au Québec, alors que les majorations ont été modestes en Ontario pendant l'année de sécheresse. Il faut noter que le Québec a été moins touché par la sécheresse et a donc bénéficié des prix plus élevés du maïs-grain, ce que les producteurs de l'Ontario n'ont pas pu faire.

Historiquement, la majorité du maïs-grain est utilisée sur la ferme de production ou est vendue directement, d'une ferme à l'autre, la moitié de la récolte étant écoulée ou mise en marché d'octobre à décembre, et environ seulement 10 p. 100 étant vendu en juin, juillet et août. D'après les renseignements disponibles, ces données n'ont pas beaucoup changé dans les années qui ont suivi l'imposition des droits compensateurs.

Prix du maïs-grain

Les États-Unis sont le plus important producteur de maïs-grain au monde avec une production moyenne de 30 fois supérieure à la production canadienne. En conséquence, les prix du maïs-grain au Canada sont beaucoup influencés par les conditions aux États-Unis. De même, en raison de la petite part du marché global du maïs-grain (qui atteint entre 50 et 70 millions de tonnes annuellement, en moyenne - voir l'annexe I*), le Canada est un preneur de prix dans les marchés mondiaux d'exportation du maïs-grain. Le tableau 5 indique les prix annuels moyens au Canada et aux États-Unis pour les 10 dernières campagnes agricoles.

* L'annexe I indique l'approvisionnement et l'écoulement dans le monde et aux États-Unis de 1982-1983 à 1989-1990. Les données indiquent clairement l'ampleur de la domination américaine sur les marchés mondiaux du maïs-grain : 41 p. 100 de la production, 30 p. 100 de la consommation, 76 p. 100 des exportations et 57 p. 100 des réserves de maïs-grain.

L'illustration I présente un graphique plus détaillé du rapport des prix entre 1982-1983 et aujourd'hui.

TABLEAU 5

Prix du maïs-grain au Canada et aux États-Unis
(Prix courants la tonne en dollars canadiens)

	1980-1981	1981-1982	1982-1983	1983-1984	1984-1985	1985-1986	1986-1987	1987-1988	1988-1989	1989-1990cda[1]
Canada	152	115	117	160	139	115	87	92	140	119
	-	(-24)	(2)	(37)	(-13)	(-17)	(-24)	(6)	(52)	(-15)
États-Unis	158	125	140	167	142	128	86	104	127	110
	-	(-21)	(12)	(19)	(-15)	(-10)	(-32)	(21)	(22)	(-13)

Source : Agriculture Canada, *Analyse du marché* et autres prévisions.

(1) cda - jusqu'à la fin novembre 1989.

(La variation relative de l'année antérieure est indiquée entre parenthèses.)

Les prix canadiens sont les prix annuels moyens aux silos de Chatham; la campagne agricole va du 1er août au 31 juillet.

Les prix aux États-Unis sont les prix annuels moyens à Chicago transposés selon le taux de change en vigueur; la campagne agricole s'échelonne du 1er octobre au 31 septembre pour 1980-1981 à 1984-1985 et du 1er septembre au 31 août par la suite.

- -

Le tableau 5 et l'illustration I confirment le fait que les prix du maïs-grain au Canada suivent habituellement les prix aux États-Unis, et que, même après l'imposition des droits compensateurs, ils ont suivi les prix en vigueur aux États-Unis. Pour les 10 campagnes, les prix canadiens et américains ont, dans les deux cas, été à leur plus bas niveau entre 1986-1987 et 1987-1988. Même si les prix ont beaucoup augmenté pendant la sécheresse de 1988-1989, ils n'étaient pas anormalement élevés par rapport aux autres années. Depuis le début de la campagne agricole actuelle, les prix canadiens et américains sont bas et correspondent à ceux en vigueur en 1985-1986.

Les prix du maïs-grain à divers endroits au Canada sont habituellement examinés en fonction des cours à terme* fixés au Chicago Board of Trade. La différence entre le prix local et le prix de Chicago s'appelle la base. Les prix canadiens et, donc, la base sont influencés par le prix de Chicago, l'offre et la demande locales, les coûts de transport, le taux de change en vigueur entre le Canada et les États-Unis et le taux des droits à l'importation, incluant les droits compensateurs sur le maïs-grain.

Les taux de change influencent beaucoup les prix du maïs-grain au Canada depuis 1987. D'un taux moyen de 0,75 $ US en 1987, le dollar canadien s'est raffermi et atteint actuellement 0,86 $ US, une hausse de 15 p. 100. Si le taux de change de 1987 était en vigueur aujourd'hui, le prix courant du maïs-grain à Chicago, exprimé en dollars canadiens, serait de 128 $ la tonne au lieu de 111 $ la tonne à la mi-décembre 1989, donc sensiblement plus élevé.

* Ces cours à terme ont trait aux contrats de maïs-grain qui prévoient la livraison au cours des mois à venir et qui sont échangés à la bourse des marchandises du Chicago Board of Trade.

COURS AU COMPTANT À CHICAGO PAR RAPPORT AUX PRIX SUR WAGON À CHATHAM

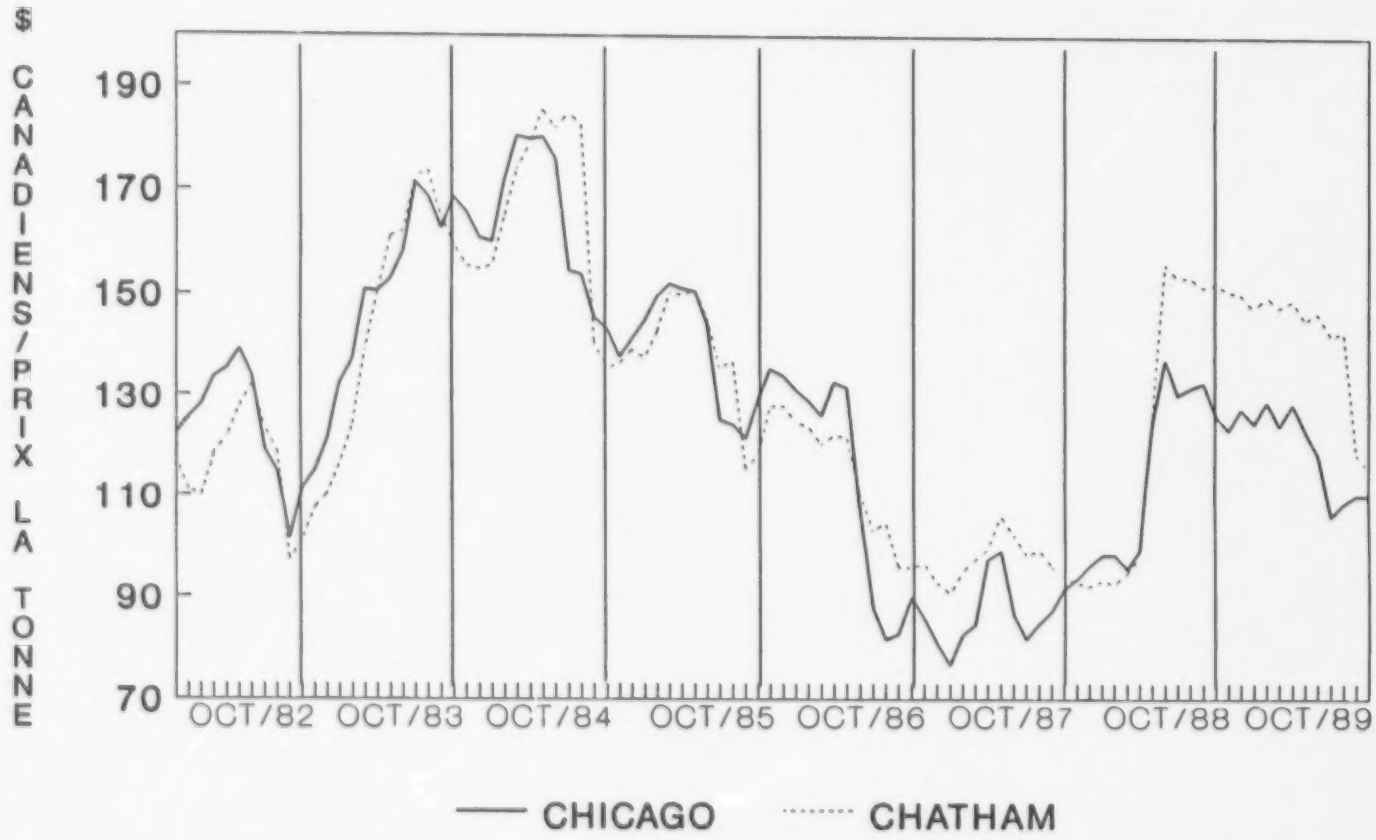


ILLUSTRATION I

Source: Agriculture Canada

L'illustration II indique le mouvement de la base en dollars canadiens de 1982-1983 à aujourd'hui. Dans la plupart des premières années, la base était négative au début de la campagne agricole alors que le maïs-grain canadien était disponible sur le marché de l'exportation. Elle devenait ensuite positive au cours de l'été quand les produits nationaux étaient rares. On peut constater que le début de l'imposition des droits compensateurs en 1986-1987 et l'année de sécheresse ont interrompu ce cycle.

Perspectives à court et à moyen termes

Canada

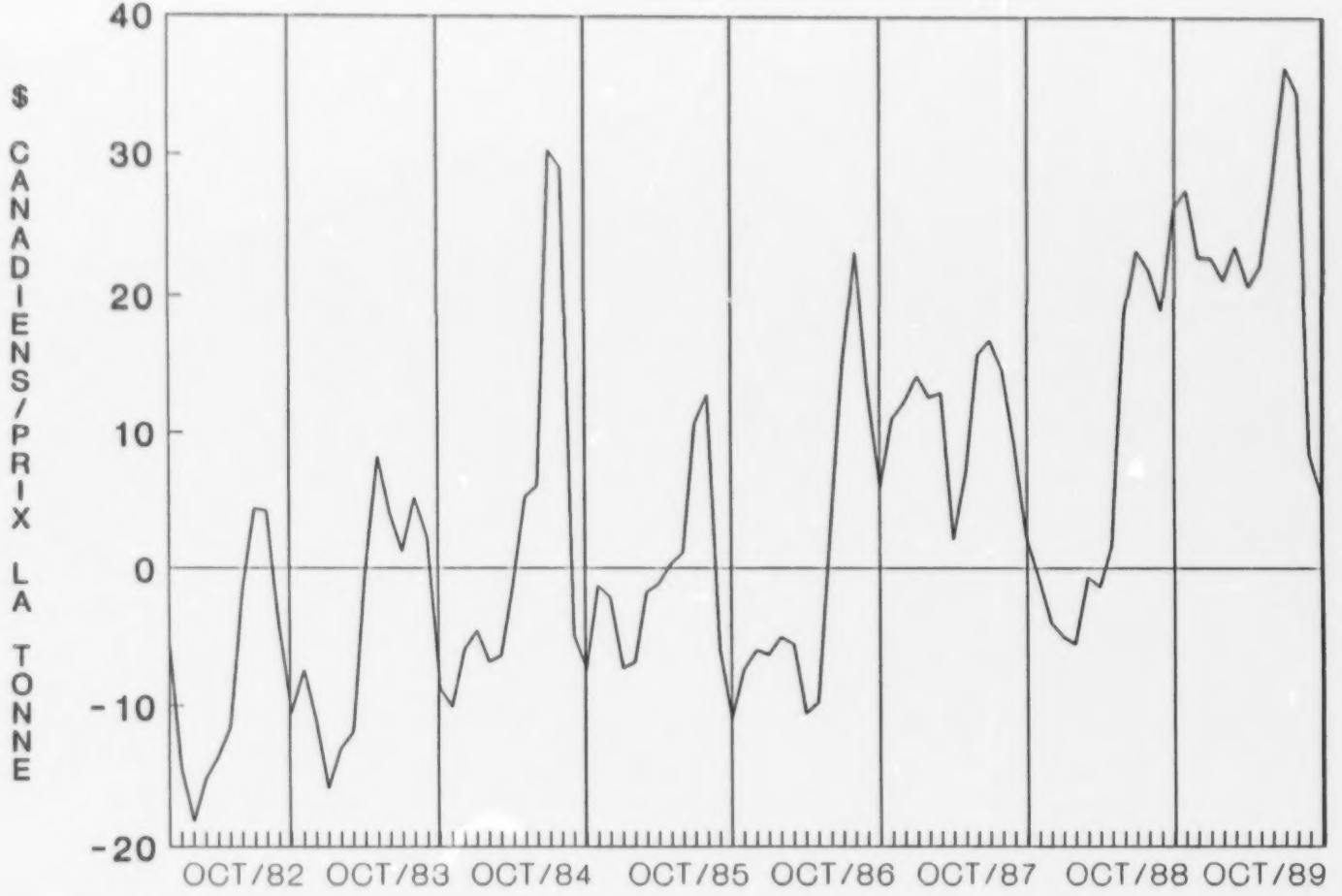
Agriculture Canada prévoit une légère baisse de la production au cours de la campagne agricole de 1990-1991, passant de 6,4 millions de tonnes en 1989-1990 à 6,2 millions de tonnes, et une diminution des prix du maïs-grain passant de 110-125 $ la tonne à 105-120 $ la tonne (*Analyse du marché*, décembre 1989). À moyen terme, la production et les réserves en fin d'année continueront d'augmenter de 1990-1991 à 1994-1995, alors que les prix devraient être à la baisse.

Marché international

D'après Agriculture Canada, les perspectives à moyen terme sur le marché mondial des céréales secondaires, incluant le maïs-grain, constituent un retour à des conditions plus normales après les augmentations des réserves au milieu des années 80 et la sécheresse de 1988 (*Perspectives à moyen terme*, juillet 1989). La demande mondiale de céréales secondaires devrait progresser de 1,5 p. 100 annuellement au cours des prochaines années. Parallèlement aux prévisions nationales, la Direction générale des céréales et des oléagineux a récemment prédit une pression à la baisse des prix du maïs-grain sur les marchés américains et mondiaux jusqu'en 1994-1995.

En 1990, le Congrès américain doit approuver un nouveau programme quinquennal en matière d'agriculture. La nouvelle législation, qui énoncera les politiques agricoles du gouvernement pour les cinq premières années de la décennie, ne devrait pas trop s'éloigner de la Loi agricole américaine de 1985. En conséquence, les politiques qui ont mené au subventionnement du maïs-grain au milieu des années 80 devraient se poursuivre au cours des années 90. Revenu Canada a avisé le Tribunal que, si les politiques ne changent pas, la baisse des prix du maïs-grain aux États-Unis pourrait inciter le gouvernement à verser d'importants paiements d'appoint qui pourront être compensés (voir annexe II).

BASE DU MAÏS-GRAIN - CHATHAM/CHICAGO



Source: Agriculture Canada

ILLUSTRATION II

Répercussions des droits compensateurs

Au moment d'évaluer les répercussions de l'imposition des droits compensateurs sur les prix du maïs-grain, il importe de considérer, d'abord, comment les prix sont déterminés en général. D'après les experts du marché du maïs-grain, trois conditions de base du marché influent sur les prix de ce produit dans l'est du Canada.

i) Surplus de maïs-grain

Il y a surplus lorsqu'une bonne récolte en Ontario dépasse la demande provinciale ainsi que celle du Québec et des provinces de l'Atlantique; l'est du Canada a alors un surplus. Cette région adopte alors les prix à l'exportation selon lesquels les prix du maïs-grain de l'Ontario reflètent les prix en vigueur sur le marché mondial de l'exportation. Dans de telles conditions du marché, les droits à l'importation, incluant les droits compensateurs sur le maïs-grain, n'influencent pas les prix du maïs-grain au Canada.

ii) Pénurie de maïs-grain

Il y a pénurie lorsqu'une piètre récolte en Ontario provoque une pénurie en Ontario et dans l'est du Canada et qu'il faut recourir en masse aux importations des États-Unis pour satisfaire la demande. Dans de telles circonstances, les prix du maïs-grain de l'Ontario et du Canada reflètent les prix au débarquement du maïs-grain en provenance des États-Unis, droits compris, et l'impact moyen des droits compensateurs atteint alors, en général, un sommet. Selon les prix et les conditions relatives du marché, la disponibilité des céréales fourragères de l'Ouest pourrait restreindre la hausse des prix nationaux du maïs-grain.

iii) Équilibre entre l'offre et la demande de maïs-grain

Il arrive que la production de l'Ontario dépasse la demande en Ontario, mais que l'est du Canada ne connaisse ni de surplus importants ni de pénurie. Dans pareilles circonstances, le prix livré du maïs-grain américain se répercute partiellement sur les prix nationaux en raison du surplus de maïs-grain en Ontario et peut-être des céréales fourragères de l'Ouest. Les droits compensateurs n'auraient, dans ces circonstances, que des répercussions mitigées.

Les renseignements sur les changements de la base du maïs-grain ont été présentés au Tribunal par Casco, un important consommateur industriel de maïs-grain (annexe III), et par les associations de producteurs de maïs-grain (annexe IV). Agriculture Canada et un conseiller indépendant (annexes V et VI, respectivement) ont présenté des renseignements similaires au Tribunal. L'analyse de ces renseignements révèle une constance remarquable dans les effets apparents des droits compensateurs d'après les données provenant de chaque source : notamment, un impact mitigé en 1986-1987 (entre 0,10 $ et 0,20 $ le boisseau), aucun impact notable en 1987-1988, et un impact remarquable en 1988-1989 (entre 0,40 $ et 0,50 $ le boisseau).

L'analyse simultanée des effets prévus et des conditions réelles du marché en vigueur pendant chacune des trois années depuis l'imposition des droits compensateurs permet de conclure que, dans chaque cas, l'importance de l'impact

apparent correspond qualitativement à ce qui avait été prévu dans le modèle de fixation des prix. Plus précisément, en 1986-1987, l'offre et la demande étaient équilibrées, et l'impact moyen des droits compensateurs sur les prix nationaux a été modeste comme prévu. Dans le rapport sur l'enquête concernant l'intérêt public de 1987, il est écrit que des quantités de maïs-grain n'auraient pas été acheminées sur le marché au cours de la première moitié de la campagne de 1986-1987 en raison d'incertitudes liées à l'imposition des droits compensateurs et des prévisions connexes concernant les cours à terme. Si cela était vrai, l'impact apparent des droits compensateurs serait exagéré par rapport à ce qui se serait produit dans des circonstances données, c'est-à-dire qu'autrement, la majoration aurait été minime, variant de 0,10 $ à 0,20 $ le boisseau.

En 1987-1988, les conditions du marché reflétaient la situation de surplus et, comme prévu, les droits compensateurs n'ont pas eu d'impact moyen apparent sur les prix.

La sécheresse de 1988-1989 a provoqué une situation de pénurie dans l'est du Canada et, comme prévu dans le modèle de fixation des prix, les droits compensateurs ont eu un impact considérable sur les prix. Il n'a pas été possible de maintenir les prix par le recours aux céréales fourragères de l'Ouest parce que la sécheresse a touché cette région aussi et a fait grimper le prix de ces céréales.

L'analyse susmentionnée décrit les répercussions annuelles moyennes apparentes des droits compensateurs. Le Tribunal admet que les conditions saisonnières et l'approvisionnement local peuvent faire varier les conséquences moyennes. Par exemple, il est possible qu'au cours d'un été où il y a surplus de maïs-grain, comme en 1987-1988, il faille recourir aux importations pour répondre à certains besoins locaux, et les droits compensateurs peuvent avoir une certaine influence. Cependant, parce que proportionnellement peu de maïs-grain est mis en marché au cours de l'été, l'impact annuel moyen des droits compensateurs pour les consommateurs est aussi faible.

Finalement, il faut mentionner qu'un certain nombre d'études économétriques conçues pour l'évaluation à long terme de l'impact des droits compensateurs sur le maïs-grain ont été entreprises en ce qui a trait à l'enquête sur l'intérêt public en 1987. Ces études prévoyaient un impact des droits compensateurs variant de 0,05 $ à 0,20 $ le boisseau, en supposant des récoltes normales. Les récentes preuves empiriques sur les retombées apparentes des droits compensateurs tendent à confirmer les estimations antérieures.

Répercussions futures des droits compensateurs

Les prévisions pour l'ensemble de la récolte de 1989-1990 indiquent une abondance de maïs-grain dans l'est du Canada. La récolte de la présente campagne de 6,4 millions de tonnes se situe entre 5,9 millions de tonnes en 1986-1987 (une année «d'équilibre») et 7,0 millions de tonnes en 1987-1988 (une année de «surplus»). En fonction du modèle analytique susmentionné, on peut dire que la récolte en cause se situerait entre une année d'équilibre entre l'offre et la demande et une année de surplus. Si l'on prend le modèle comme outil de prévision, ces conditions permettent de supposer que les retombées des droits compensateurs seront relativement modestes au cours de la prochaine année. En fait, les prix et les écarts (bases) réels ont déjà beaucoup diminué par rapport aux niveaux de la sécheresse.

Selon les prévisions de récoltes à moyen terme, la production nationale totale devrait s'accroître de façon lente et continue, compte tenu des conditions climatiques normales. Comme nous l'avons déjà mentionné, les perspectives sur les marchés nationaux ne révèlent aucun changement important dans les pratiques agricoles des États-Unis, mais le maintien d'une production élevée aux États-Unis et des prix mondiaux et américains modérés. Étant donné les conditions du marché national et international, le modèle analytique permet de supposer que l'impact moyen des droits compensateurs sur le maïs-grain devrait demeurer au minimum dans l'avenir.

Répercussions des droits compensateurs pour les régions

Le Tribunal a tenté de déterminer si les droits compensateurs sur le maïs-grain se répercuteraient davantage dans les provinces Maritimes et dans les Prairies que dans les provinces centrales. Pour ce qui est des Maritimes, Agriculture Canada et l'expert indépendant du Tribunal ont indiqué que les prix du maïs-grain suivent habituellement les prix en vigueur dans le sud de l'Ontario, plus les frais d'envoi, moins l'assistance au transport des provendes. En conséquence, les droits compensateurs sur le maïs-grain influencent les prix dans les provinces de l'Atlantique de la même façon que dans le sud de l'Ontario. Aucun renseignement ne permet de conclure autrement.

La situation dans les Prairies diffère un peu puisque les coûts élevés du transport empêchent habituellement l'entrée du maïs-grain de l'Ontario sur ce marché. La demande dans les Prairies est habituellement supérieure à l'offre, et le manque à produire est souvent compensé par des importations des États-Unis, bien que la consommation de maïs-grain y soit relativement faible par rapport à celle de l'est du Canada. En effet, les mélanges de provendes contiennent beaucoup de céréales de remplacement par rapport aux mélanges préparés dans l'est du Canada. Étant donné les conditions du marché du maïs-grain, les prix dans l'Ouest sont habituellement fondés sur les prix du marché américain environnant, assujetti à l'influence contraignante des céréales fourragères de remplacement qui sont habituellement abondantes. Même si, en raison des conditions du marché, les droits compensateurs peuvent avoir des répercussions différentes sur les prix du maïs-grain dans l'Ouest par rapport au sud de l'Ontario, rien n'indique que ce soit le cas.

SECTION II

SOMMAIRE DES EXPOSÉS

Utilisateurs du secteur agricole

Le Conseil canadien du porc, une fédération nationale regroupant les organismes provinciaux de commercialisation du porc, soutient que l'imposition par les États-Unis, le 13 septembre 1989, des droits compensateurs sur le porc frais, réfrigéré ou congelé importé du Canada constitue un changement suffisant de la situation pour justifier la tenue d'une deuxième enquête sur l'intérêt public. Le Conseil fait remarquer que 90 p. 100 des droits compensateurs sur le porc se composent de paiements de stabilisation, dont le coût des céréales fourragères représente un élément important. Tout facteur, tels les droits compensateurs sur le maïs-grain, qui ajoute au coût des céréales fourragères et qui entraîne une hausse des paiements de stabilisation, accroît également les droits compensateurs éventuels sur le porc. En outre, vu l'ampleur des retombées que procurent les ventes de porc aux États-Unis et l'influence de ce pays sur le prix du porc au Canada, toute majoration des droits compensateurs sur le porc nuit à la rentabilité du marché canadien du porc, ce qui engendre un accroissement des paiements de stabilisation et ajoute ainsi aux risques d'imposition de droits compensateurs sur le porc par les États-Unis.

Manitoba Pork, la seule agence de commercialisation du porc au Manitoba, représente environ 3 000 éleveurs. Elle estime que même si la province consomme plus de 6,60 millions de boisseaux de maïs-grain par année, elle n'en a produit que 4,01 millions de boisseaux en 1988-1989. Pour combler ce déficit, la province doit absolument pouvoir importer du maïs-grain à prix raisonnable. Toute considération donnant lieu à une majoration artificielle du prix des importations nuira aux agriculteurs du Manitoba. L'agence estime que les droits compensateurs sur le maïs-grain font que les prix sur le marché national ne reflètent plus leur niveau véritable sur la scène internationale, d'où l'écart entre le marché canadien du maïs-grain au comptant et le marché à terme de Chicago. Par conséquent, les prix canadiens au comptant varient davantage et sont plus instables.

L'agence soutient qu'il est de plus en plus difficile pour les éleveurs et les producteurs de porc du Manitoba de concurrencer leurs homologues américains en raison des droits compensateurs sur le maïs-grain, des règlements de la Commission canadienne du blé qui limitent l'accès aux céréales fourragères moins coûteuses et, plus récemment, des droits compensateurs sur les exportations de porc vers les États-Unis. Elle affirme en outre que la sécheresse qui a marqué la campagne agricole de 1988-1989 a injustement défavorisé les producteurs du Manitoba, car les importations de maïs-grain de cette province en provenance des États-Unis ont augmenté environ trois fois plus vite qu'en Ontario.

La section de l'Atlantique de l'Association canadienne des industries de l'alimentation animale (ACIAA), qui représente la plupart des producteurs commerciaux de céréales fourragères de la région, allègue que chacun de ses membres doit débourser 1 700 $ de plus en moyenne en raison des droits compensateurs imposés sur le maïs-grain pénétrant la région, contre à peine 75 $ de plus pour les producteurs de maïs-grain de l'Ontario. Le rapport coût-retombées est donc inéquitable et nuit aux éleveurs de l'Atlantique.

L'ACIAA s'inquiète également de la réduction des sommes disponibles au titre du Programme d'aide au transport des céréales fourragères dans les provinces de l'Atlantique, qui, selon elle, ne représentent plus que 25 p. 100 des frais de transport réels, contre 90 p. 100 en 1970. Par ailleurs, l'ACIAA affirme que l'abolition de la subvention au transport «à l'Est de», servant à compenser le coût de l'acheminement par train du grain destiné à l'exportation à partir des ports de la côte atlantique, a eu de graves conséquences sur les élévateurs à grain de Halifax et de Saint John, favorisant une hausse des frais d'entreposage, de débarquement et de mise à quai à Halifax. L'augmentation de ces coûts liés au transport maritime ouvre la porte à une hausse concurrentielle des tarifs de transport ferroviaire, ce qui pourrait miner la rentabilité des éleveurs de l'Atlantique.

La section du Manitoba de l'ACIAA soutient qu'il y a eu des changements importants de la situation depuis 1987, au point de justifier une deuxième enquête sur l'intérêt public. Parmi les changements, elle cite la production résolument déficitaire au Manitoba et dans les autres provinces des Prairies, les risques d'intensification de la sécheresse dans cette région en 1990, la perte de l'avantage comparatif dont bénéficiait la production de bétail et de volaille en raison de l'effet inflationniste des droits compensateurs frappant le maïs-grain sur le prix des céréales fourragères, les problèmes auxquels les producteurs de bétail et de volaille sont confrontés, l'inflation des prix à la consommation dans le cas de la viande et des produits laitiers imputable aux droits compensateurs imposés sur le maïs-grain et la faiblesse des retombées appréciables de l'application des droits compensateurs pour les producteurs de maïs-grain de l'Ontario.

Dans un mémoire conjoint, l'Association canadienne des industries de l'alimentation animale, section Québec, l'Association professionnelle des meuniers du Québec, l'Association des centres de grains régionaux du Québec et l'Association des négociants en céréales du Québec réclament une deuxième enquête sur l'intérêt public. Ces intervenants sont d'avis qu'une évaluation de la situation du marché américain révélera que le niveau de subventionnement du maïs-grain a diminué depuis 1987.

Ces associations recommandent d'abolir les droits compensateurs sur le maïs-grain en raison de leurs répercussions sur les droits compensateurs imposés par les États-Unis à l'égard des livraisons de porc provenant du Canada pour les raisons susmentionnées.

Ces associations soutiennent également que la fermeture des installations d'un important utilisateur industriel de maïs-grain au Canada, St. Lawrence Starch Company Limited (St. Lawrence Starch), en raison de l'imposition des droits compensateurs sur le maïs-grain, et la perte de 230 emplois qui en résulte, constitue une autre raison de tenir une nouvelle enquête.

L'Atlantic Grains Council opte pour la neutralité quant à la tenue d'une autre enquête sur l'intérêt public. Bien que cet organisme craigne que la réduction ou l'abolition des droits compensateurs sur le maïs-grain ne réduise sensiblement sa rentabilité, il reconnaît que les conséquences éventuelles pour le secteur de l'alimentation animale de la Nouvelle-Écosse sont plus importantes que les retombées dont profitent les producteurs de maïs-grain.

Shaw Milling Ltd., une petite entreprise familiale de céréales fourragères de Sault Ste. Marie, réclame le retrait des droits compensateurs sur le maïs-grain provenant des États-Unis, alléguant qu'ils l'empêchent, de façon injuste et inutile, de faire ce qu'elle a toujours fait, c'est-à-dire de s'approvisionner en maïs-grain au Michigan et au Wisconsin en raison des coûts de transport moins élevés.

Utilisateurs industriels

Avec un chiffre d'affaires annuel d'environ 200 millions de dollars, Casco est le plus important utilisateur industriel de maïs-grain au Canada. La société soutient que la situation économique a beaucoup évolué, ce qui justifie la tenue d'une deuxième enquête sur l'intérêt public. Au nombre des changements, la société mentionne la récente décision de St. Lawrence Starch de mettre fin à ses activités de production au Canada, ce qui entraînera la perte de 230 emplois et une réduction de la demande nationale de maïs-grain de l'ordre de 127 000 tonnes par année. La fermeture des installations de St. Lawrence Starch résulte directement de l'incapacité de l'entreprise de transformation de demeurer concurrentielle en raison du maintien des droits compensateurs. D'après Casco, cette situation est contraire à l'intérêt public et à l'intention déclarée du gouvernement d'appuyer la production agro-alimentaire comportant une valeur ajoutée.

Casco soutient en outre que la signature de l'Accord de libre-échange, qui prévoit la réduction des droits sur les produits fabriqués aux États-Unis et faisant concurrence aux siens, entraînera l'effritement de sa compétitivité et de sa part du marché, d'où l'accroissement de ses coûts de production et la baisse de ses économies d'échelle. Les droits compensateurs ont ajouté aux coûts d'exploitation au Canada et, compte tenu de l'incertitude qu'ils suscitent, sont perçus comme une menace pour la compétitivité de Casco et comme un facteur négatif influant sur ses décisions ultérieures d'investir dans ses installations au Canada.

De plus, Casco estime que les avantages que les droits compensateurs offrent aux producteurs canadiens de maïs-grain sont limités. Plus précisément, lorsque la production était élevée, l'effet de ces droits s'est révélé minime alors qu'en période de sécheresse, lorsque les droits de 0,46 $ le boisseau s'appliquaient intégralement, les producteurs canadiens de maïs-grain n'en ont guère profité en raison de la faiblesse de l'offre. En revanche, les utilisateurs industriels ont vu leurs coûts grimper en flèche par rapport à ceux de leurs concurrents américains parce qu'ils devaient recourir aux importations pour répondre à leurs besoins.

Même si elle s'oppose aux droits compensateurs, l'Association des distillateurs canadiens n'entend pas participer à d'autres enquêtes sur l'intérêt public. Elle souligne que la plupart de ses membres misent beaucoup sur les exportations, ce qui réduit l'impact des droits compensateurs en raison de l'accès au remboursement. L'Association craint toutefois que certaines dispositions de l'Accord de libre-échange qui prendront effet au milieu de 1990 ne limitent le recours à ce mécanisme.

Gouvernements et autres parties intéressées

Dans une présentation conjointe, la Nova Scotia Federation of Agriculture et le ministère de l'Agriculture et de la Commercialisation de la Nouvelle-Écosse soutiennent que la compétitivité du secteur agricole de la province sur le plan des coûts des céréales fourragères a diminué, ce qui a eu de graves conséquences d'ordre économique, y compris la fermeture de plus du tiers des entreprises d'élevage du porc de la province depuis 1981. La Fédération et le ministère

affirment que les problèmes liés au prix des céréales fourragères dans la région sont presque entièrement attribuables aux politiques et aux programmes nationaux, notamment ceux liés au Programme d'aide au transport des céréales fourragères, dont les retombées pour les producteurs des provinces de l'Atlantique diminuent depuis quelques années. Parmi les autres problèmes découlant de la politique nationale, citons les droits qui frappent déjà les importations, la limitation des importations de maïs-grain d'Argentine et de tourteau de soja du Brésil, les restrictions touchant les importations de blé, d'avoine et d'orge, et l'interdiction de recourir à des transporteurs étrangers pour acheminer la production céréalière canadienne. Les droits compensateurs visant le maïs-grain ne constituent qu'un ajout à cette liste de problèmes.

On prétend que les répercussions négatives des droits compensateurs sur le maïs-grain sont exacerbées par le fait que le coût du transport des céréales fourragères a fortement augmenté au cours des dernières années dans les provinces de l'Atlantique, sans que les taux prévus dans le cadre du Programme d'aide au transport des céréales fourragères ne progressent en conséquence. En outre, l'abolition de la subvention au transport «à l'Est de» dans le cadre du dernier budget fédéral menace la viabilité de l'élévateur à grain de Halifax. Cette mesure a également réduit le volume de grain transporté par bateau et limité les solutions de rechange en matière de transport.

La Fédération et le ministère ajoutent que les droits compensateurs ont contribué au déséquilibre du rapport coûts-retombées au détriment des éleveurs de la Nouvelle-Écosse, le coût des céréales fourragères ayant grimpé de 2,25 millions de dollars entre août 1988 et octobre 1989. Les éleveurs commerciaux de bétail et de volaille ont assumé le gros de cette augmentation, ce qui représente 2 250 $ en moyenne par ferme. De leur côté, les 22 000 producteurs de céréales fourragères de l'Ontario n'ont gagné que 62 $ chacun en raison de l'application des droits sur le maïs-grain acheté par la Nouvelle-Écosse.

Le ministère de l'Agriculture du Nouveau-Brunswick soutient que les éleveurs de cette province utilisent environ 65 000 tonnes de maïs-grain par année. Par conséquent, vu que les droits compensateurs sont de 18 $ la tonne, les dépenses des éleveurs ont augmenté de plus d'un million de dollars. Ces coûts sont particulièrement difficiles à absorber alors que les frais de transport sont en hausse et que le taux réel des contributions au titre du Programme d'aide au transport des céréales fourragères diminue. Ces contributions ne représentent plus que 21 p. 100 des frais de transport, contre 90 p. 100 au début des années 70.

Les problèmes découlant de la *Loi sur la marine marchande du Canada*, qui limite l'accès aux navires étrangers pour acheminer le grain et qui, soutient-on, donne lieu à un accroissement des coûts de transport, l'abolition de la subvention au transport «à l'Est de» et ses répercussions néfastes sur les activités du terminal de Saint John, de même que les restrictions imposées par la Commission canadienne du blé sur les importations de blé et d'orge, sont invoqués pour expliquer la baisse de compétitivité des coûts assumés par les éleveurs du Nouveau-Brunswick.

Le gouvernement des États-Unis réclame la tenue d'une deuxième enquête sur l'intérêt public et souligne que les conditions du marché ont beaucoup évolué depuis 1987. Les stocks mondiaux de maïs-grain ont fortement diminué depuis deux ans, et cette tendance devrait se poursuivre au cours de la présente campagne agricole. Le gouvernement américain affirme que le seuil du prix du maïs-grain donnant droit à une aide en vertu du US Farm Bill a reculé, tandis que les prix

sur le marché ont grimpé. C'est pourquoi l'aide devant combler le manque à gagner est passée de 1,11 $ US à 0,36 $ US le boisseau entre 1986-1987 et 1988-1989. Par conséquent, compte tenu du taux des droits compensateurs en vigueur, les utilisateurs canadiens de maïs-grain importé paient une prime supérieure au montant de toute subvention que peuvent recevoir les producteurs américains afin de combler l'écart.

La North Dakota Corn Growers Association réclame la tenue d'une deuxième enquête sur l'intérêt public parce que le marché a connu de nombreux changements depuis 1987. L'Association allègue que l'industrie canadienne de l'alimentation doit recourir aux importations pour répondre à ses besoins et que le prix du maïs-grain à l'échelle mondiale et les droits compensateurs nuisent indûment à l'industrie canadienne de la transformation des aliments. Elle ajoute que les subventions américaines sous forme de paiements affectés au déficit ont été ramenées de 1,09 $ US à 0,36 $ US le boisseau entre 1987 et 1988.

Producteurs de maïs-grain

L'Ontario Corn Producers Association, la Fédération des producteurs de cultures commerciales du Québec, la Manitoba Corn Growers' Association et la Bow Island Corn Marketing Limited, d'Alberta, dont les membres interviennent pour la quasi-totalité de la production commerciale de maïs-grain du Canada, sont d'avis que la situation n'a pas changé depuis octobre 1987 au point de justifier la tenue d'une deuxième enquête exhaustive sur l'intérêt public.

Les producteurs de maïs-grain prétendent que les subventions prévues par le US Farm Bill n'ont guère fluctué et que la version de 1990 de cette loi ne fera que proroger le mécanisme en place. Bien qu'ils reconnaissent que le seuil du prix du maïs-grain aux États-Unis pour la récolte de 1989 donnant droit à une aide a reculé, ils soutiennent que le taux des prêts a diminué encore plus et que l'exigence portant sur les terres réservées a été assouplie. Ces changements ont donc pour effet net de maintenir les subventions à des niveaux qui causeraient un préjudice sérieux aux producteurs nationaux si les droits compensateurs n'étaient pas maintenus.

Les producteurs de maïs-grain affirment que la sécheresse qui a marqué la récolte de 1988-1989, et que les météorologues considèrent comme la plus grave depuis 1934, était anormale. En outre, le Tribunal a reconnu les conséquences possibles d'une sécheresse dans son rapport de 1987. Selon les producteurs de maïs-grain, les répercussions de la sécheresse ont parcouru la chaîne de l'offre. Les niveaux de production et de rendement se rétabliront au cours de la campagne agricole de 1989-1990 et les prix du maïs-grain recommenceront à baisser. Les stocks nationaux devraient répondre à la demande du marché au cours de la présente campagne agricole et de celle de 1990-1991.

Les producteurs de maïs-grain soutiennent que les préoccupations des éleveurs ne reflètent pas une évolution de la situation. Les éleveurs qui cultivent leur propre maïs-grain et ceux qui en achètent pour assurer une production de bétail axée sur la demande, comme les éleveurs de vaches laitières et de volaille, ne sont guère touchés par le prix du maïs-grain sur le marché. De même, l'impact du prix du maïs-grain sur les éleveurs de bovins est généralement négligeable en raison de la faible utilisation de cette denrée. En outre, lorsque la moulée se compose en partie de maïs-grain, le coût des céréales fourragères entre dans le calcul des subventions tripartites. Par ailleurs, même si le maïs-grain est un intrant répandu

dans l'industrie du porc, cette dernière a reçu la majeure partie des paiements de stabilisation.

En réponse aux préoccupations des intervenants des provinces de l'Atlantique, les producteurs soulignent que le prix du maïs-grain dans cette région est généralement égal à celui en vigueur dans le sud-ouest de l'Ontario si l'on ajoute les frais d'envoi et si l'on déduit l'assistance au transport des provendes. Dans la mesure où les droits compensateurs influent sur le prix du maïs-grain dans le sud-ouest de l'Ontario, ils auront le même effet, en termes absolus, sur celui en vigueur dans les provinces de l'Atlantique. Bref, les provinces de l'Atlantique n'assument pas des coûts indûment élevés attribuables aux droits compensateurs.

Les producteurs font remarquer que des fournisseurs de céréales fourragères de l'Île-du-Prince-Édouard et de la Nouvelle-Écosse ont eux aussi profité des droits compensateurs et que la stimulation de la production de grain, par l'entremise d'un certain nombre de programmes fédéraux, constitue un objectif des provinces de l'Atlantique depuis des années. De même, la production de maïs-grain au Québec a fortement progressé au cours de la dernière décennie, ce qui fait que cette province dépend moins des importations. En outre, même si le maïs-grain ne représente qu'une modeste partie de la production de l'industrie des céréales fourragères des provinces de l'Ouest, la superficie des terres consacrées à cette culture dans les Prairies a aussi augmenté depuis trois ans.

Enfin, pour donner suite aux préoccupations des utilisateurs industriels de maïs-grain, les producteurs estiment que les bénéfices de Casco ont fortement grimpé en raison du niveau élevé du prix mondial du sucre et de celui relativement modeste du prix du maïs-grain produit au pays. Ils ajoutent que les utilisateurs de maïs-grain, comme Casco, qui exportent une bonne partie de leur production sont admissibles à un remboursement en fonction de leurs exportations.

Quant au fait que St. Lawrence Starch invoque les droits compensateurs pour justifier la suspension de ses activités de production au Canada, les producteurs sont d'avis que d'autres facteurs pourraient avoir contribué à la décision de fermer les installations; ils font remarquer que ni St. Lawrence Starch ni les autres utilisateurs commerciaux de maïs-grain n'étaient disposés à permettre au Tribunal d'examiner leurs livres en 1987.

SECTION III

ANALYSE

Introduction

Le mandat prévoit que l'enquête comporte deux volets. En premier lieu, le Tribunal doit recueillir de «nouveaux éléments de preuve» afin de déterminer s'ils indiquent, de façon raisonnable, qu'il y a eu des changements importants de la situation depuis octobre 1987, lorsque le Tribunal canadien des importations a achevé la plus récente enquête sur l'intérêt public concernant le maïs-grain. En vertu du mandat qui lui est confié, le TCCE ne doit entreprendre la seconde étape, savoir l'examen des questions d'intérêt public, que s'il est convaincu qu'il existe des éléments de preuve à l'effet que les changements survenus sont assez importants pour justifier une deuxième enquête de ce genre.

Le présent rapport traite de la première étape, soit des changements de la situation. Selon l'Avis d'enquête, les parties intéressées devaient expressément fournir des éléments de preuve de ces changements. Toutefois, bon nombre de faits, de questions et d'arguments soulevés par les parties ont trait à l'intérêt public et ne seraient évalués qu'au cours de l'éventuelle deuxième étape; ils ne peuvent donc être discutés dans le présent rapport.

La notion clé de «changements de la situation» ne figure pas dans le mandat. Cependant, le Tribunal note que, de toute évidence, les événements visés par l'enquête sur l'intérêt public de 1987 ne sont pas pris en considération. Les circonstances qui se répercutent sur le marché du maïs-grain ou qui sont étroitement liées aux droits compensateurs visant cette denrée sont manifestement pertinentes à la présente enquête. Il reste à faire la preuve de leur importance. C'est là un exercice de jugement que le Tribunal doit faire à partir de son analyse des éléments de preuve.

Au cours des délibérations, le Tribunal a utilisé les renseignements fournis par les parties ou recueillis par les membres de son personnel. Ces renseignements ont mis à jour des événements qui, prétendument, constituent des changements de la situation. Ces faits, ainsi que l'évaluation de leur pertinence et de leur importance qu'en a fait le Tribunal aux fins du présent rapport, sont décrits ci-après.

La sécheresse

Il a été fait mention antérieurement dans ce rapport des conditions climatiques anormales qui ont sévi en 1988-1989. La plupart des exposés soulignent qu'elles constituent un changement important par rapport à la situation en octobre 1987.

D'après les éléments de preuve, les droits compensateurs de 0,46 $ le boisseau se sont ajoutés intégralement au prix du maïs-grain sur le marché national au cours des trimestres de 1988-1989 touchés par la sécheresse, et tous les utilisateurs canadiens de cette denrée ont dû assumer des hausses de prix en conséquence. Toutefois, selon le rapport sur l'enquête visant l'intérêt public de 1987, il est évident que le TCI a dûment tenu compte des conséquences d'une modeste récolte sur les utilisateurs canadiens de maïs-grain. C'est en bonne partie pour limiter les éventuelles hausses de coûts résultantes que le TCI a recommandé que le taux des droits compensateurs fixé par Revenu Canada à 1,10 $ le boisseau soit sensiblement réduit. La réduction des droits instaurée ensuite par le gouvernement a permis de

minimiser les problèmes qui seraient survenus en 1988-1989 si le taux intégral avait été maintenu.

On ne peut donc affirmer que les augmentations de coût inhérentes à la sécheresse n'avaient pas été prises en compte dans l'enquête de 1987. En outre, les répercussions de la sécheresse ont parcouru la chaîne de l'offre et un retour à la normale est prévu. Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal ne considère pas que cela constitue un changement de la situation au sens de son mandat.

Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis et autres facteurs économiques

Plusieurs parties estiment que l'Accord de libre-échange entre le Canada et les États-Unis (ALÉ) signé en 1988 est un important nouveau changement qui, combiné aux droits compensateurs sur le maïs-grain, ajoute au prix de revient des entreprises canadiennes de transformation des aliments. Cela exerce des pressions sur des sociétés comme Casco, le plus important utilisateur industriel de maïs-grain au pays. Selon les renseignements disponibles, l'ALÉ prévoit que les droits visant la principale gamme de produits de Casco (ceux à base de fructose) seront supprimés sur 10 ans à raison de 10 p. 100 par année à compter de 1989. Cette année a signalé la première des 10 réductions prévues. L'annexe I du Tarif des douanes indique que le taux des droits sur les importations de produits de fructose est de 0,015 $ la livre (0,033 $ le kilo). Une réduction de 10 p. 100 de ce taux représente 0,0015 $ la livre, soit environ 1 p. 100 ou moins du prix de cette gamme de produits sur le marché. (Casco ayant refusé de fournir au Tribunal des données relatives aux produits, des renseignements plus précis ne sont pas disponibles.)

La deuxième étape de réduction des droits prévue par l'ALÉ doit entrer en vigueur en 1990, alors que l'impact des droits compensateurs devrait être négligeable. Par conséquent, il n'est pas évident pour le Tribunal, qu'à court terme, l'ALÉ et les droits compensateurs sur le maïs-grain exerceront des pressions sur les prix de revient. Il convient également de souligner que les réductions de droits équivalentes instaurées aux États-Unis en vertu de l'ALÉ peuvent accroître la compétitivité des exportations d'une entreprise, et donc tendre à compenser tout effritement de la marge sur les ventes nationales. C'est le cas de Casco, dont les exportations représenteraient environ 40 à 50 p. 100 de son chiffre d'affaires.

En outre, les effets directs réels de l'ALÉ constatés jusqu'ici ont moins touché la concurrence sur les marchés que les fluctuations du taux de change. Depuis l'enquête de 1987 sur l'intérêt public, le dollar canadien s'est apprécié d'environ 15 p. 100 face à la devise américaine, ce qui fait notamment que le prix du maïs-grain canadien est sensiblement inférieur à ce qu'il aurait pu être, ce dont profitent les acheteurs. Il faut cependant admettre que cette même appréciation peut avoir nui au prix des produits de fabrication canadienne et réduit la valeur des exportations exprimée en dollars canadiens. Les conséquences pour une société comme Casco sont imprécises, et il en restera ainsi vu que Casco a décidé de ne pas produire de renseignements pouvant aider à mieux comprendre ces questions.

Sous l'angle de considérations économiques plus générales, le Tribunal a constaté que l'industrie canadienne de transformation des aliments traverse une période de restructuration et d'adaptation. Un autre utilisateur industriel de maïs-grain, St. Lawrence Starch, a annoncé, le 15 novembre 1989, son intention de mettre fin à ses activités de production au Canada. Cette décision faisait suite à une annonce semblable faite par une entreprise de transformation des aliments oeuvrant dans un secteur autre que celui du maïs-grain. En outre, des concurrents

de cette dernière entendent accroître leurs importations de produits alimentaires des États-Unis et réduire leur production au Canada. Ces événements témoignent des pressions économiques exercées sur l'industrie de la transformation des aliments.

Casco a indiqué au Tribunal qu'à son avis la fermeture des installations de St. Lawrence Starch résulte des conséquences négatives des droits compensateurs sur le maïs-grain et illustre ce qui pourrait arriver, tant à elle-même qu'à d'autres entreprises, si ces droits sont maintenus. Comme St. Lawrence Starch a refusé de participer à cette enquête, le Tribunal n'a pu évaluer la justesse des affirmations de Casco quant au motif de la fermeture des installations de cette entreprise. Toutefois, même si le Tribunal retenait cette hypothèse, il n'est pas évident que les droits compensateurs sur le maïs-grain auront les mêmes conséquences pour les autres utilisateurs. Les dernières prévisions font état d'une baisse du prix du maïs-grain et d'effets limités des droits compensateurs sur celui-ci. Les utilisateurs ont donc raison d'être optimistes. En outre, la décision de St. Lawrence Starch de mettre fin à ses activités a pour conséquence directe et immédiate d'accroître l'offre sur les marchés (St. Lawrence Starch achetait 127 000 tonnes de maïs-grain par année, soit près de 10 p. 100 du total des besoins des utilisateurs commerciaux), de réduire les prix et de limiter davantage les conséquences éventuelles des droits compensateurs sur le maïs-grain. Tous ces facteurs devraient contribuer à faire baisser les coûts assumés par les utilisateurs.

Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal ne voit pas comment l'ALÉ ou d'autres facteurs économiques peuvent constituer des changements ayant bouleversé les perspectives touchant les utilisateurs de maïs-grain au point de nécessiter une révision des questions liées aux coûts et aux retombées au moyen d'une deuxième enquête sur l'intérêt public.

Droits compensateurs sur le porc imposés par les États-Unis

La US International Trade Commission ayant effectué une enquête de subventionnement et conclu à l'existence d'un préjudice, les exportations canadiennes de porc frais, réfrigéré ou congelé, mais non transformé à destination des États-Unis sont assujetties à des droits compensateurs de 0,036 $ la livre depuis le 13 septembre 1989. Certains intervenants considèrent cette décision des autorités américaines comme un important changement de la situation qui a déstabilisé les exportations canadiennes de porc et réduit les prix sur le marché national, d'où une perte de profits pour les producteurs.

Les droits compensateurs sur le porc imposés par les États-Unis sont liés à ceux appliqués au maïs-grain par le Canada et à l'effet de ces derniers sur le prix des céréales fourragères destinées aux porcs. Si les droits compensateurs sur le maïs-grain ajoutent au coût des céréales fourragères, il en résulte une majoration des paiements en vertu des programmes canadiens de stabilisation du prix du porc, lesquels constituent une part importante des subventions qui, de l'avis des États-Unis, peuvent faire l'objet de droits compensateurs.

Pour expliquer la nature des liens entre les droits compensateurs canadiens et américains, Agriculture Canada a fourni au Tribunal une analyse des effets interactifs. Il en ressort que les droits compensateurs canadiens sur le maïs-grain n'ont rien à voir avec ceux de 0,036 $ la livre imposés sur le porc par les États-Unis. Selon Agriculture Canada, il en est ainsi parce que la période d'examen adoptée par les États-Unis coïncidait avec celle servant au calcul des paiements de stabilisation avant la sécheresse. Au cours de cette période, les droits compensateurs sur le maïs-grain n'ont eu aucun effet sur la subvention.

Toujours selon l'analyse effectuée par Agriculture Canada, au cours de la prochaine période examinée par les États-Unis, qui devrait s'étendre de septembre 1989 à mars 1990, les paiements de stabilisation versés par le Canada effectués aux troisième et quatrième trimestres de 1989, qui reflétaient les effets de la sécheresse, seront pris en considération. Si l'effet des droits compensateurs se faisait pleinement sentir sur le prix du maïs-grain, ils interviendraient pour 0,0064 $ (5,8 p. 100) des droits de 0,11 $ la livre qui pourraient être imposés à la suite du prochain examen effectué par les États-Unis*.

Dans le plus récent numéro de sa publication intitulée *Analyse du marché*, paru en décembre 1989, Agriculture Canada signale que les prix du porc se sont raffermis au cours des derniers trimestres et devraient se maintenir tout au long de 1990, ce qui est typique de la fin du présent cycle de production du porc. Les prix plus élevés devraient se combiner aux coûts réduits des céréales fourragères, de même qu'à l'effet négligeable des droits compensateurs, au cours des prochains trimestres, contribuant ainsi à la baisse des paiements de stabilisation et, donc, des droits compensateurs sur le porc au cours de la même période.

Compte tenu de ce qui précède, le Tribunal n'est pas convaincu que les droits compensateurs sur le maïs-grain sont ou pourraient devenir une cause importante des difficultés que connaît l'industrie canadienne du porc à l'heure actuelle, ou qu'ils viendraient les exacerber. Le Tribunal estime donc que la situation n'a pas évolué de façon importante.

Observations supplémentaires

La plupart des intervenants des provinces de l'Atlantique soulèvent des points que le Tribunal ne pourrait étudier que s'il devait procéder à la seconde étape du processus, à savoir une enquête sur l'intérêt public en bonne et due forme. Il semble en outre que bon nombre de ces questions ont été abordées et rejetées par le Tribunal au cours de l'enquête de 1987 sur l'intérêt public.

La seule nouvelle considération traitée par ces intervenants est l'abolition de la subvention au transport «à l'Est de» dans le cadre du dernier budget fédéral. Cette subvention visait le coût du transport ferroviaire des exportations de grain de l'Ouest entre les ports des Grands Lacs et les élévateurs de Halifax et de Saint John aux fins de leur chargement à bord de navires.

Bien qu'il n'ait rien à voir directement avec le maïs-grain, ce programme est considéré comme une question accessoire parce que, si les droits compensateurs sur le maïs-grain ne s'appliquaient pas aux provinces de l'Atlantique, il pourrait devenir avantageux d'importer le maïs-grain des États-Unis par bateau et de le faire transiter par les élévateurs de Halifax et de Saint John. Cela compenserait la baisse des exportations découlant de la décision de mettre fin au programme fédéral et de maintenir la rentabilité de ces élévateurs annoncée dans le budget. Le Tribunal estime que le lien entre la subvention au transport «à l'Est de» et les droits compensateurs sur le maïs-grain est trop faible pour constituer un changement de circonstances au sens de son mandat.

---

* Selon l'analyse d'Agriculture Canada, l'effet en pourcentage des droits compensateurs sur le maïs-grain serait plus important au cours des trimestres ultérieurs s'ils continuaient de s'appliquer intégralement et si les paiements de stabilisation diminuaient. Comme on l'a fait remarquer, l'analyse contenue dans le présent rapport révèle que l'impact des droits compensateurs sera modeste au cours de la prochaine année.

Il convient de souligner que les intervenants des provinces de l'Atlantique ont expressément demandé à être exemptés des droits compensateurs sur le maïs-grain en application de l'article 76 de la *Loi sur les mesures spéciales d'importation*. Or, cette exemption ne peut être accordée que si le Tribunal révise les conclusions initiales de préjudice sensible. Le TCCE examinera la requête après cet examen préliminaire de la saisine du ministre d'État (Finances). Il prendra donc une décision distincte visant la demande d'exemption.

Le Tribunal prend note des exposés soumis par les intervenants du Manitoba mais souligne qu'à l'instar de leurs homologues des provinces de l'Atlantique ils soulèvent presque uniquement des points touchant l'intérêt public qui ne peuvent être étudiés au cours de la présente étape. Quant aux aspects concernant les répercussions des droits compensateurs sur le porc imposés par les États-Unis, ils ont été discutés plus haut.

Certains intervenants ont abordé les inquiétudes engendrées par l'existence des droits compensateurs sur le maïs-grain. Il en avait été question dans le cadre de l'enquête de 1987 sur l'intérêt public. Le Tribunal estime que cette question est étroitement liée à l'intérêt public. Les marchés des produits agricoles et l'évolution rapide du climat commercial à l'échelle mondiale présentent toujours des incertitudes. Toutefois, tant que les conclusions de préjudice sensible s'appliqueront (elles doivent prendre fin en mars 1992), on constatera un certain flottement lié aux droits compensateurs sur le maïs-grain. Le Tribunal considère cette situation comme une conséquence inévitable de l'existence et de l'application des lois nationales sur les sanctions commerciales dans ces circonstances. Par contre, le Tribunal estime qu'on comprend sans doute mieux aujourd'hui qu'en 1987 les conséquences probables des droits compensateurs sur le maïs-grain, ce qui devrait atténuer les incertitudes au sujet des répercussions futures des droits compensateurs en fonction du niveau des récoltes.

SECTION IV

CONCLUSIONS

L'examen effectué par le Tribunal a permis d'étudier et d'analyser publiquement les données existantes et les renseignements fournis par les intervenants au sujet des prix du maïs-grain et des volumes de production depuis l'assujettissement de cette denrée à des droits compensateurs, et d'obtenir l'avis d'Agriculture Canada et d'un expert indépendant quant à l'évolution du marché du maïs-grain. On a donc fort bien précisé les répercussions des droits compensateurs sur le marché du maïs-grain, ce qui a aidé le Tribunal à comprendre l'impact des faits survenus depuis la dernière enquête sur l'intérêt public, menée en 1987. D'après les résultats discutés à fond plus haut, les effets des droits compensateurs ont été modestes (en 1986-1987) ou négligeables (en 1987-1988), sauf en 1988-1989, l'année de la sécheresse. Les conditions actuelles touchant les récoltes et les dernières prévisions à moyen terme indiquent que les répercussions demeureront modestes ou négligeables. Par conséquent, selon les prévisions axées sur les marchés, ces droits ne devraient guère affecter les utilisateurs et les consommateurs.

À la fin de l'enquête de 1987, le TCI a indiqué que l'offre pourrait devenir insuffisante avant l'échéance des conclusions. Le Ministre a tenu compte de ces recommandations lorsqu'il a porté les droits compensateurs à 0,46 $ le boisseau. Si, contrairement aux prévisions, une nouvelle pénurie survenait à court terme, il pourrait convenir de réviser le taux des droits compensateurs.

À la lumière de ces considérations, le Tribunal a également étudié les arguments et les éléments de preuve concernant les changements de la situation. Il en conclut que, même si l'équilibre coûts-retombées des droits compensateurs est précaire, les événements survenus depuis l'enquête sur l'intérêt public tenue en 1987 ne sont pas assez importants pour le rompre de façon appréciable dans un avenir prévisible.

Membre présidant : Robert J. Bertrand, c.r.

Membre : Sidney A. Fraleigh

Membre : Kathleen Macmillan

Ottawa, Canada
le 29 décembre 1989

ANNEXES

ANNEXE I

Approvisionnement et écoulement du maïs-grain à l'échelle mondiale (en millions de tonnes)

	1982-1983	1983-1984	1984-1985	1985-1986	1986-1987	1987-1988	1988-1989	1989-1990(e)
EXPORTATIONS								
Argentine	6,5	5,9	7,1	7,4	4,0	3,7	2,5	3,7
Afrique du Sud	2,3	0,2	0,2	1,5	2,6	0,8	2,0	4,2
Thaïlande	2,1	3,1	3,2	3,8	2,6	0,8	1,4	0,7
Chine	0,1	0,3	5,2	6,4	3,8	4,1	4,0	4,0
Canada	**0,5**	**0,4**	**0,6**	**0,7**	**0,1**	**0,4**	**0,0**	**0,1**
Autres	4,4	3,9	3,6	3,2	4,0	2,6	3,4	3,3
TOTAL NON-É.-U.	15,8	13,8	19,9	23,0	17,0	12,4	13,2	16,0
É.-U.	47,5	47,3	46,7	31,5	39,4	44,5	51,4	51,0
TOTAL MONDIAL	63,3	61,1	66,6	54,5	56,4	56,9	64,6	67,0
IMPORTATIONS								
Mexique	4,0	2,5	1,7	1,7	3,4	3,2	3,2	3,3
CEE-12	11,9	10,2	9,0	4,8	2,8	3,4	2,7	3,0
URSS	6,5	9,5	20,3	10,3	7,6	8,1	18,7	16,5
Japon	14,5	14,5	14,0	14,6	16,1	16,7	16,0	16,6
Europe de l'Est	3,3	1,9	1,8	2,2	1,7	2,1	2,6	2,0
Chine	2,4	0,1	0,1	0,4	1,6	0,3	0,0	0,2
Taïwan	3,2	3,0	3,1	3,1	3,6	4,0	3,0	4,2
Rép. de Corée	3,9	3,4	3,0	3,6	4,6	5,1	6,2	6,7
Canada	**0,8**	**0,2**	**0,6**	**0,4**	**0,6**	**0,2**	**1,0**	**0,4**
Autres	12,8	15,8	13,0	13,4	14,6	13,9	10,3	14,2
TOTAL MONDIAL	63,3	61,1	66,6	54,5	56,4	56,9	64,6	67,0
PRODUCTION								
Brésil	19,5	21,0	22,0	21,0	26,5	24,7	26,0	25,5
Mexique	7,0	9,3	9,9	10,5	10,0	9,9	10,1	10,3
Argentine	9,0	9,5	11,9	12,4	9,3	9,0	4,7	7,5
Afrique du Sud	4,1	4,4	8,1	8,1	7,2	7,1	11,7	8,0
Thaïlande	3,5	4,0	4,4	5,4	4,3	2,7	4,2	3,8
CEE-12	22,6	21,8	23,1	25,7	25,2	25,9	28,6	25,4
URSS	14,7	13,3	13,6	14,4	12,5	14,8	16,0	16,5
Europe de l'Est	36,5	33,2	35,4	30,6	39,2	30,3	27,3	34,6
Chine	60,3	68,2	73,4	63,8	70,9	79,2	77,4	77,0
Canada	**6,5**	**5,9**	**6,8**	**7,0**	**5,9**	**7,0**	**5,4**	**6,4**
Autres	47,2	50,9	55,2	55,4	57,5	57,1	62,7	62,4
TOTAL NON-É.-U.	230,8	241,5	263,9	254,3	268,4	267,7	274,1	277,3
É.-U.	209,2	106,0	194,9	225,8	209,6	179,6	125,0	189,2
TOTAL MONDIAL	439,9	347,5	458,8	479,8	477,9	447,3	399,1	466,5
UTILISATION								
CEE	37,2	34,9	31,2	29,5	28,9	27,4	29,5	29,1
URSS	22,1	22,0	32,9	24,8	19,8	22,1	35,0	33,0
Japon	14,2	14,6	14,2	14,4	15,5	16,6	16,1	16,6
Chine	62,8	64,4	66,3	65,7	73,2	74,4	74,0	74,5
Canada	**6,4**	**6,3**	**6,4**	**6,7**	**6,6**	**6,8**	**6,6**	**6,6**
Autres	139,4	146,6	152,6	150,7	166,7	163,2	165,9	170,4
TOTAL NON-É.-U.	282,2	288,9	303,6	291,7	310,5	310,5	327,1	330,3
É.-U.	137,6	121,7	131,3	133,5	150,0	151,6	131,6	139,7
TOTAL MONDIAL	419,7	410,6	435,0	425,2	460,5	462,1	458,7	470,0
STOCKS FINALS								
Canada	**1,6**	**1,0**	**1,4**	**1,4**	**1,2**	**1,2**	**1,0**	**1,2**
Autres	15,0	38,4	46,0	39,8	36,0	37,0	36,8	34,4
TOTAL NON-É.-U.	16,6	39,4	47,4	41,2	37,2	38,2	37,8	35,6
É.-U.	89,5	25,6	41,9	102,6	124,0	108,2	49,0	47,8
TOTAL MONDIAL	106,1	65,0	89,2	143,8	161,2	146,4	86,9	83,4

Source : *World Grain Situation and Outlook*, USDA

(e) Estimations au 12 octobre 1989

Les montants peuvent ne pas correspondre au total parce qu'ils ont été arrondis.

ANNEXE II

Subvention au titre du maïs-grain - 1986 à 1989

Programme de subvention	1986-1987 Décision finale	1986-1987 Décision de l'agent désigné	1986-1987 Données finales	1987-1988 Données finales	1988-1989 Données finales	1989-1990 Estimation préliminaire
Programme de conservation de la région des grandes plaines	$0,000025	$0,000025	non disponible	non disponible	non disponible	non disponible
Installations d'entreposage et prêts au titre de l'équipement	$0,000120	$0,000159	non disponible	non disponible	non disponible	non disponible
Programme des céréales fourragères						
Perte sur les stocks de maïs-grain de la CCC*	$0,0770	$0,0770	$0,1943	$0,3831	$0,1043	$0,0753
Paiements au titre du déficit	$0,7213	$0,7381	$0,7369	$0,8347	$0,4505	$0,4964
Paiements de diversion	$0,0165	$0,0161	$0,0161	$0,2059	$0,1166	programme non offert en 1989
Programme d'entreposage des stocks	$0,0337	$0,0337	$0,0558	$0,0140	$0,0099	$0,0205
Subvention en $ US le boisseau	$0,8486	$0,8651	$1,0031	$1,4377	$0,6813	$0,5922
Subvention en $ CAN le boisseau (taux de change de 1,20)	$1,0183	$1,0381	$1,2037	$1,7252	$0,8176	$0,7106

Source : Revenu Canada, décembre 1989.

* Commercial Credit Corporation.

ANNEXE III

Impact des droits compensateurs sur le maïs-grain selon Casco Inc.

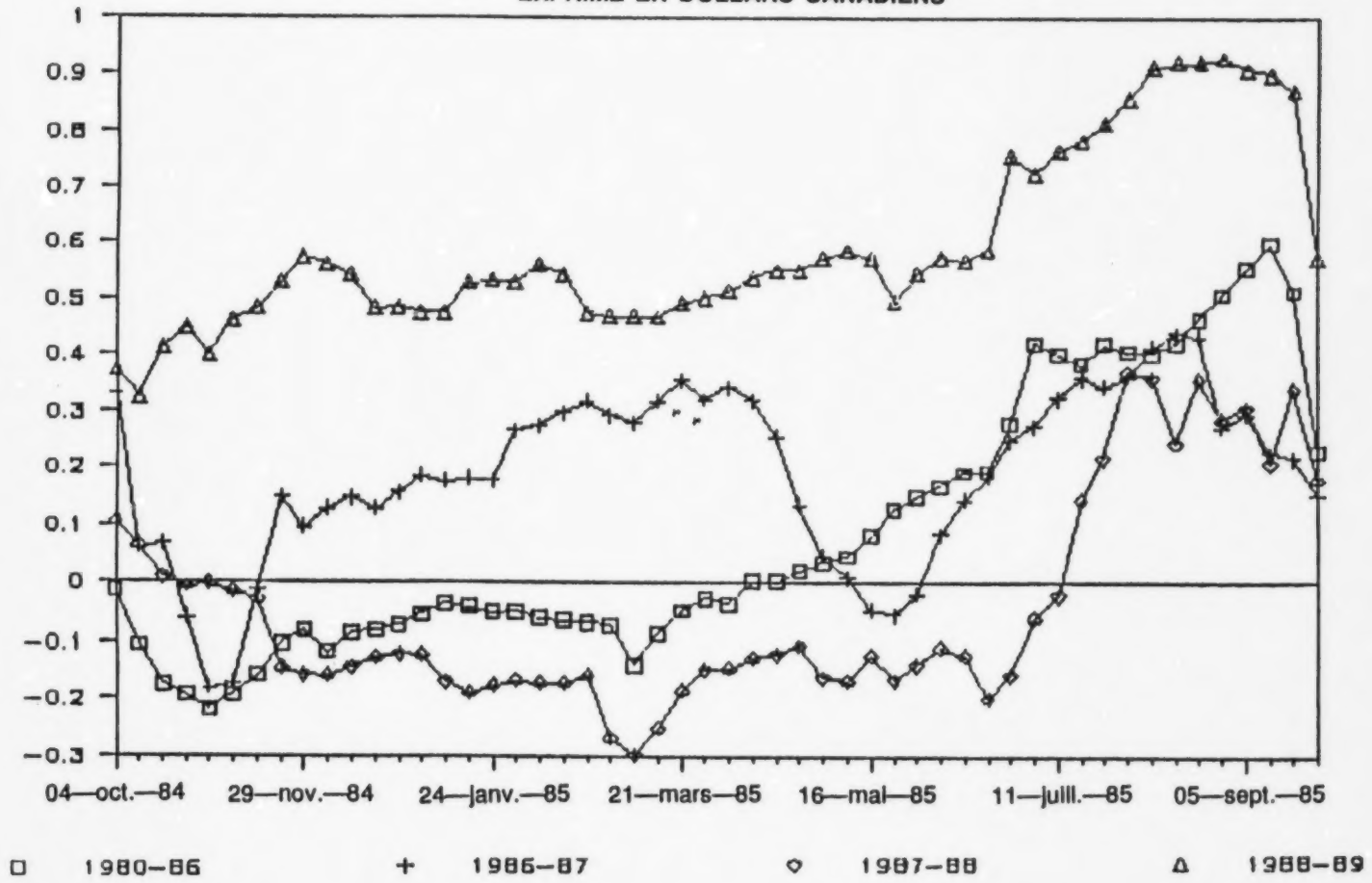
Le tableau suivant permet de comparer le taux hebdomadaire moyen du transport entre Chatham et Chicago pour chacune des trois campagnes agricoles assujetties aux droits compensateurs à la moyenne établie pour la période entre 1980 et 1986. Le prix du transport ferroviaire à partir de Chatham est utilisé et la campagne agricole s'étend du 1er octobre au 30 septembre. Selon Casco, l'écart entre le prix pour l'année indiquée et la moyenne historique est le suivant :

Campagne agricole	Écart en $ le boisseau
1986-1987	0,10
1987-1988	-0,13
1988-1989	0,51

Il est convenu que l'écart est réputé illustrer l'impact moyen maximal des droits compensateurs au cours d'une année donnée. Une valeur négative indique un impact nul.

PRIX DE VENTE DU TRANSPORT FERROVIAIRE À PARTIR DE CHATHAM

SE RAPPORTANT AU COURS À TERME DE CHICAGO EXPRIMÉ EN DOLLARS CANADIENS



ANNEXE III

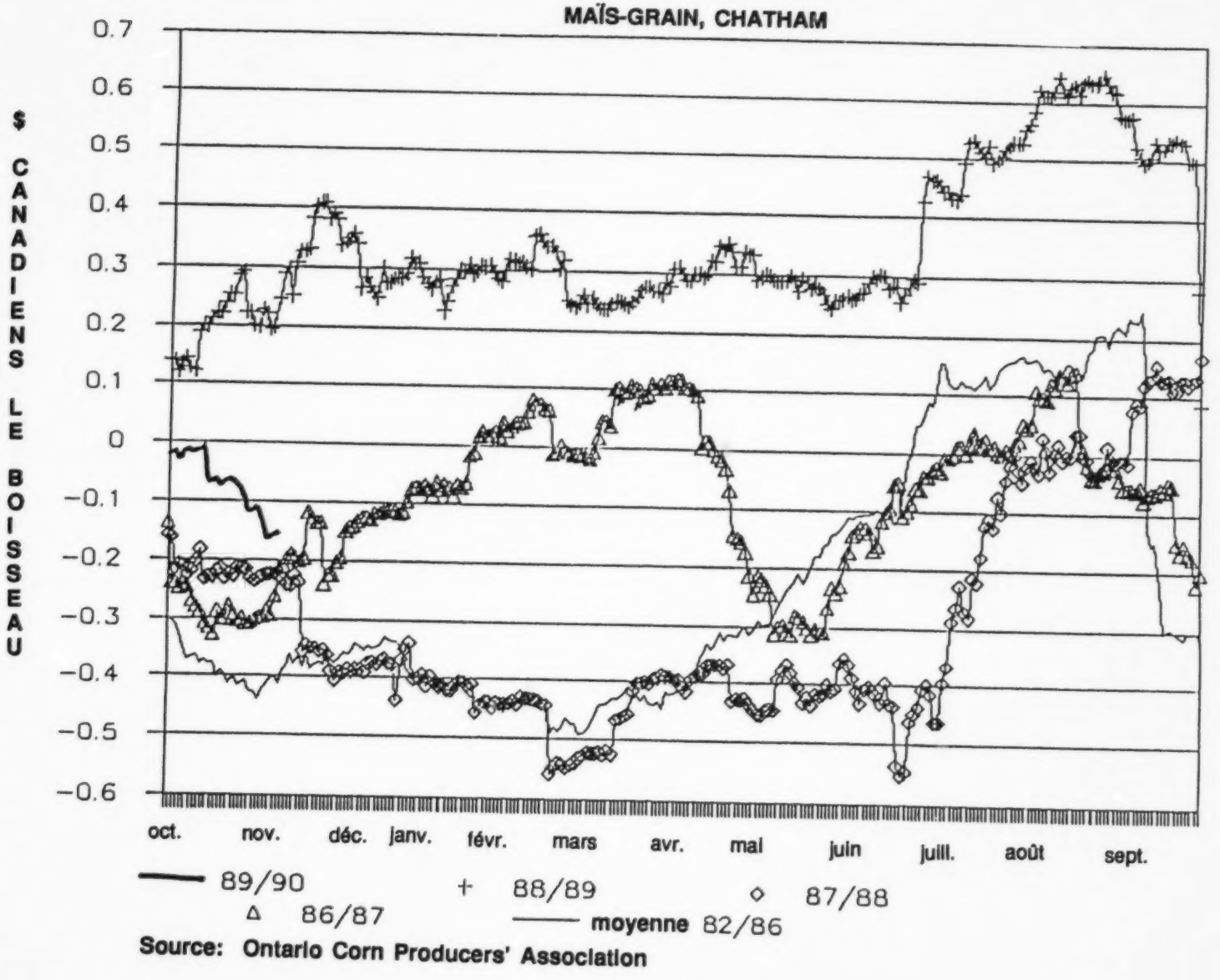
Source: Casco Inc.

ANNEXE IV

Impact des droits compensateurs sur le maïs-grain selon les associations des producteurs de maïs-grain

Le tableau suivant permet de comparer le taux hebdomadaire moyen du transport entre Chatham et Chicago depuis 1986-1987 à la moyenne établie pour la période entre 1982 et 1986. Les prix cotés à l'élévateur de Chatham sont utilisés (ces derniers sont moins élevés que ceux du transport ferroviaire, ce qui explique la réduction des écarts positifs et l'élargissement des écarts négatifs par rapport à ceux indiqués par Casco), et la campagne agricole s'étend du 1er octobre au 30 septembre. Les producteurs n'ont fourni aucune donnée sur la variation moyenne des écarts. Toutefois, les écarts importants de 1988-1989 et ceux négligeables ou négatifs de 1987-1988 sont évidents. Ils semblent correspondre à l'impact des droits compensateurs, qui fut important en 1988-1989 et négligeable en 1987-1988. Les données pour 1986-1987 font état d'une évolution inégale se situant entre les deux autres années, ce qui laisse entendre que les droits compensateurs ont eu un effet mitigé.

PRIX CÔTÉS RAJUSTÉS



Source: Ontario Corn Producers' Association

ANNEXE IV

ANNEXE V

Impact des droits compensateurs sur le maïs-grain selon le modèle régional de l'agro-alimentaire d'Agriculture Canada

Le modèle régional de l'agro-alimentaire est un modèle économétrique utilisé par Agriculture Canada pour évaluer la situation des marchés agricoles et en prévoir l'évolution. Il a servi à l'examen préliminaire de l'incidence des droits compensateurs sur le prix du maïs-grain à Chatham. Le prix du maïs-grain a d'abord été estimé, abstraction faite des droits compensateurs. Ce prix estimatif a ensuite été comparé au prix réel du maïs-grain à Chatham entre le troisième trimestre de 1986 et le quatrième trimestre de 1988. Si le prix réel était supérieur à l'estimation découlant du modèle, il est raisonnable de supposer que l'écart était imputable aux droits compensateurs. Si le prix réel était inférieur aux prévisions du modèle, les droits compensateurs sont réputés sans effet.

Les résultats obtenus sont les suivants :

Année	Trimestre	Écart entre le prix réel et le prix estimatif du maïs-grain	
		$ la tonne	$ le boisseau
1986	3	8,08	0,21
	4	7,40	0,19
1987	1	6,83	0,17
	2	7,78	0,20
	3	-0,23	-0,01
	4	-0,24	-0,01
1988	1	-0,25	-0,01
	2	-0,28	-0,01
	3	16,57	0,42
	4	15,63	0,40

Selon Agriculture Canada, l'impact constaté au troisième trimestre de 1986 résulte de l'accroissement probable de la demande de maïs-grain en prévision de l'entrée en vigueur des droits compensateurs. C'est ainsi que l'impact de ces droits a été modeste au cours du dernier trimestre de 1986 et des deux premiers de 1987, nul au cours de l'année suivante et sensible en moyenne pendant les deux derniers trimestres de 1988.

ANNEXE VI

Impact des droits compensateurs sur le maïs-grain

Sommaire de l'étude commandée par le Tribunal

L'étude a été réalisée conjointement par l'expert indépendant du Tribunal, M. Larry Martin, de l'University of Guelph, et par la Direction de la commercialisation des céréales d'Agriculture Canada.

La méthodologie retenue suppose que le prix du maïs-grain en Ontario doit être concurrentiel par rapport à celui du maïs-grain importé au Canada à partir de Toledo, en Ohio. Au prix du maïs-grain f.a.b. à Toledo s'ajoutent le coût de son transport jusqu'à Montréal (un important port d'entrée) et les droits normalement applicables. On obtient ainsi le prix théorique du maïs-grain américain à Montréal. Le prix théorique à Chatham devrait lui être concurrentiel après déduction du prix du transport de Montréal à Chatham. Bref, le prix du maïs-grain à Chatham devrait être égal à celui en vigueur à Toledo (en dollars canadiens), plus les frais de transfert et les droits de douane à Montréal, et moins le coût du transport entre Chatham et Montréal.

Le prix théorique à Chatham a été calculé ainsi pour chaque mois des campagnes agricoles entre 1985-1986 et 1988-1989, puis comparé au prix réel à Chatham pour ce mois. Compte tenu des modalités suivantes, l'écart entre le prix réel et le prix théorique est réputé indicatif de l'impact moyen maximal des droits compensateurs. Lorsque ces derniers sont efficients, le prix réel devrait être supérieur au prix estimatif, donnant un résultat positif. Si le résultat est négatif, les droits compensateurs sont sans effet parce que les provinces de l'Atlantique fixent les prix en fonction des exportations.

Les écarts ainsi obtenus sont les suivants :

	Prix moyen réel	Prix moyen estimatif	Écart	
	$ la tonne	$ la tonne	$ la tonne	$ le boisseau
1985-1986	118,47	137,27	-18,80	-0,48
1986-1987	97,56	90,16	7,40	0,19
1987-1988	111,11	116,82	-5,71	-0,15
1988-1989	148,11	129,70	18,41	0,47

Les résultats négatifs obtenus en 1985-1986 et en 1987-1988 traduisent le niveau élevé des récoltes et l'ajustement des prix en fonction des exportations. Dans ces conditions, il ne devrait y avoir aucun effet compensateur, ce que confirme l'analyse. Dans l'ensemble, l'évolution de l'impact d'après cette étude corrobore celle obtenue par chacun des intervenants.

ANNEXE VII

Liste des Intervenants

Association canadienne des industries de l'alimentation animale, section Québec; Association professionnelle des meuniers du Québec; Association des centres de grains régionaux du Québec; et Association des négociants en céréales du Québec

Association des distillateurs canadiens

Atlantic Grains Council

Section de l'Atlantique de l'Association canadienne des industries de l'alimentation animale

Section du Manitoba de l'Association canadienne des industries de l'alimentation animale

Conseil canadien du porc

Casco Inc.

Gouvernement des États-Unis

Manitoba Pork

Ministère de l'Agriculture du Nouveau-Brunswick

North Dakota Corn Growers Association

Nova Scotia Federation of Agriculture et le ministère de l'Agriculture et de la Commercialisation de la Nouvelle-Écosse

Ontario Corn Producers' Association; Fédération des producteurs de cultures commerciales du Québec; Manitoba Corn Growers' Association; et Bow Island Corn Marketing Limited (Alberta)

Shaw Milling Ltd.